

### Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes: Synthesebericht

Stutz, Heidi; Schär Moser, Marianne; Freivogel, Elisabeth

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stutz, H., Schär Moser, M., & Freivogel, E. (2005). *Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes: Synthesebericht*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG; Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (büro a&o). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-349590>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes**

Synthesebericht

Im Auftrag des Bundesamts für Justiz

Heidi Stutz	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS
Marianne Schär Moser	Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (büro a&o)
Elisabeth Freivogel	Advokatin

Bern und Binningen, April 2005

## Vorwort

Der vorliegende Synthesebericht präsentiert die Resultate der Evaluation des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz GLG), welche zwischen Dezember 2003 und April 2005 realisiert wurde. Ziel der Untersuchung war die breit abgestützte Erfassung der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes und die Identifikation von allfälligem Reformbedarf. Die Studie wurde durch das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), das Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (büro a&o) und Elisabeth Freivogel, Advokatin, als Arbeitsgemeinschaft realisiert. Die Federführung für den Auftrag lag beim Bundesamt für Justiz, das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann war an der Finanzierung zu gleichen Teilen mit beteiligt.

Mit diesem Synthesebericht und den im Rahmen der Evaluation erarbeiteten Einzelberichten liegt eine vielfältige und umfassende qualitative und quantitative Beschreibung von Aspekten der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes aus unterschiedlichen Perspektiven vor. Damit kann sich die Diskussion um mögliche Interventionsmassnahmen nun auf eine fundierte empirische Basis stützen.

Zum Gelingen haben eine Reihe von Institutionen und Personen beigetragen. Ihnen allen möchten wir an dieser Stelle herzlich danken.

Wir danken dem Bundesamt für Justiz für die gute Zusammenarbeit und den grossen administrativen Aufwand bei der Erstellung der Datenbank zu den Gerichtsfällen sowie dem Versand von Fragebogen, den verschiedene Mitarbeitende für uns übernommen haben. Besonderer Dank gilt den Mitgliedern der verwaltungsinternen Begleitgruppe der Evaluation, in der das Bundesamt für Justiz (Monique Cossali, Marc Schinzel, Thomazine von Witzleben, Jeanne Ramseyer), das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (Corina Müller), das Bundesamt für Statistik (Didier Froidevaux) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (Daniel Veuve) vertreten waren, für die kritische Begleitung bei der Realisierung der Evaluation.

Gerichte in der ganzen Schweiz haben für uns die Urteile nach GLG zusammengestellt. Die für das GLG zuständigen Schlichtungsstellen haben uns ihre Fälle berichtet und in einem Fragebogen ihre Sicht auf das GLG mitgeteilt. Gewerkschaften, Berufsverbände, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierte Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwälte/innen und eine Vielzahl von Personalverantwortlichen aus Privatwirtschaft und Öffentlichem Sektor haben uns schriftlich und mündlich ihre Erfahrungen, Situations einschätzungen und persönlichen Meinungen im Zusammenhang mit dem Gleichstellungsgesetz sowie der Gleichstellung von Frau und Mann im Allgemeinen berichtet. Ihnen allen gilt ebenfalls unser herzlicher Dank – ohne ihre Mitarbeit wäre diese Untersuchung nicht möglich gewesen.

Ein Dankeschön geht selbstverständlich auch an unsere an der Evaluation beteiligten Kollegen und Kolleginnen in unseren Büros (Jürg Baillod, büro a&o; Jürg Guggisberg, Büro BASS) und darüber hinaus (Judith Wissmann, Anwältin) für die gute Zusammenarbeit bei der Realisierung dieser Studie.

Bern, im April 2005

Heidi Stutz, Büro BASS  
Marianne Schär Moser, büro a&o  
Elisabeth Freivogel, Advokatin

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>I</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>IV</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>VI</b>
<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>Teil I: Gesamtanlage der Evaluation</b>	<b>3</b>
<b>1 Ausgangslage, Fragestellungen und Analysekonzept</b>	<b>3</b>
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Fragestellungen und Evaluationsmodell	4
1.3 Konkretes methodisches Vorgehen	8
<b>Teil II: Ergebnisse der einzelnen Erhebungen und Analysen</b>	<b>10</b>
<b>2 Befragung der zuständigen Gerichte und statistische Grobauswertung der Gerichtsurteile</b>	<b>10</b>
<b>3 Befragung der Schlichtungsstellen nach Gleichstellungsgesetz und Auswertung der Schlichtungsfälle</b>	<b>14</b>
<b>4 Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros</b>	<b>20</b>
<b>5 Schriftliche Befragung privat- und öffentlich-rechtlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber</b>	<b>26</b>
<b>6 Inhaltsanalytische Auswertung der Gerichtsfälle in den Kantonen Graubünden, Schwyz, Waadt und Zürich</b>	<b>31</b>
<b>7 Mündliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwälte/innen</b>	<b>37</b>
<b>Teil III: Beantwortung der Fragestellungen</b>	<b>44</b>
<b>8 Bekanntheitsgrad des GIG, Information und persönliche Haltung der relevanten Akteur/innen</b>	<b>44</b>
8.1 Bekanntheit des Gleichstellungsgesetzes und seiner Regelungen	44
8.2 Information und Weiterbildung zum Gleichstellungsgesetz	49

8.3	Persönliche Haltung und allgemeine Einschätzung der involvierten Akteur/innen	50
<b>9</b>	<b>Einfluss des GlG auf Entwicklung und Stand der Gleichstellung im Erwerbsleben</b>	<b>54</b>
9.1	Entwicklung der Gleichstellung im Erwerbsleben	55
9.2	Kontextanalyse	57
9.3	Handlungsbedarf	63
9.4	Massnahmen zur Förderung der betrieblichen Gleichstellung	65
9.5	Hindernisse bei der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung	69
<b>10</b>	<b>Charakteristika von Diskriminierungsfällen</b>	<b>71</b>
10.1	Beratung bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts	71
10.2	Konfliktfälle auf Betriebsebene	72
10.3	Konfliktfälle vor der Schlichtungsstelle	76
10.4	Konfliktfälle vor Gericht	81
<b>11</b>	<b>Neue Regelungen im GlG</b>	<b>92</b>
11.1	Beweisverfahren	92
11.1.1	Untersuchungsmaxime	92
11.1.2	Beweislast	92
11.2	Verbandsklage	95
11.3	Kündigungsschutz	98
11.4	Sexuelle Belästigung	102
<b>12</b>	<b>Rechtsentwicklung</b>	<b>105</b>
12.1	Erfahrungen in der Schweiz	105
12.2	Erfahrungen aus dem Ausland	108
	<b>Teil IV: Schlussfolgerungen</b>	<b>114</b>
<b>13</b>	<b>Fazit</b>	<b>114</b>
<b>14</b>	<b>Handlungsbedarf</b>	<b>124</b>
<b>15</b>	<b>Massnahmenvorschläge</b>	<b>124</b>
	<b>Glossar</b>	<b>130</b>
	<b>Literatur</b>	<b>135</b>

## Das Wichtigste in Kürze

Die vorliegende zusammenfassende Darstellung der Resultate der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes (GIG) beruht auf sechs Teilberichten zu einzelnen Erhebungen und Analysen. So wurden 269 Gerichtsentscheide und 355 Schlichtungsfälle ausgewertet sowie Schlichtungsstellen, Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und die obersten Personalverantwortung in Privatunternehmen und Öffentlichem Sektor umfassend befragt.

Das Gleichstellungsgesetz ist in den Betrieben und Arbeitnehmendenorganisationen generell bekannt. Wissenslücken bestehen vor allem bei kleinen und mittleren Privatunternehmen. Auch die Beschäftigten selber kennen das GIG relativ schlecht. Die **Kenntnisse** der juristischen Fachpersonen zum GIG sind ebenfalls nicht optimal. Mängel bestehen bei *Anwält/innen* und *Gerichten*, vor allem den erstinstanzlichen Zivilgerichten. Unter den *Schlichtungsstellen* werden nur einzelne kritisiert.

Die Informations- und Weiterbildungsbemühungen zum GIG waren insgesamt bescheiden. Insbesondere, was unter **indirekter Diskriminierung** zu verstehen ist, die durch das GIG ebenfalls verboten wird, ist der Mehrheit der Personalverantwortlichen in den Betrieben nicht klar. In dem Mass, als direkte Diskriminierungen seltener werden, scheint das Problem für sie gelöst. Da in der Arbeitswelt heute aber vor allem indirekte Diskriminierungen vorkommen, wird verständlich, warum Arbeitnehmendenseite wie Personalverantwortliche als grösstes Hindernisse zur Umsetzung der Gleichstellung die Tatsache bezeichnen, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden.

Die **persönliche Haltung** der befragten Akteur/innen erscheint insgesamt nicht als gleichstellungskritisch. Widersprüche ergeben sich vor allem daraus, dass insbesondere die Personalverantwortlichen die Gleichstellung als bereits realisiert sehen. Es wird negiert, dass ein Problem besteht.

Die Kontextanalyse zeigt vielfältige gesellschaftliche, wirtschaftliche und unternehmensinterne Trends, die auch unabhängig vom GIG auf den Stand der Gleichstellung einwirkten. Die resultierende Richtung der verschiedenen Einflüsse ist allerdings nicht eindeutig. Die Befragten sehen für die letzten zehn Jahre keine Rückschläge, aber auch nirgends eine deutlich positive **Entwicklung** für die tatsächliche Gleichstellung.

Darauf hatte in ihren Augen das Gleichstellungsgesetz nur einen geringen Einfluss.

Eine Mehrheit der Personalverantwortlichen beurteilt eine **aktive Gleichstellungspolitik** als Wettbewerbsvorteil auf dem Arbeitsmarkt. Trotzdem fördern nur 43 Prozent der Unternehmen die Gleichstellung aktiv, und nur ein Drittel hat präventive Massnahmen gegen sexuelle Belästigung getroffen. Allein in Grossfirmen und bei der öffentlichen Hand gehören Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung und gegen sexuelle Belästigung zum Standard.

Die von Diskriminierung Betroffenen sind grossmehrheitlich Frauen (Männeranteil an Schlichtungs- und Gerichtsfällen unter 5%). Die häufigsten Themen in Konfliktfällen sind Lohndiskriminierung, sexuelle Belästigung sowie diskriminierende Kündigung.

Das Ziel des GIG, die **Beratung** von Diskriminierungsopfern zu verbessern, wurde erreicht. Doch eine gute Beratung ist nicht flächendeckend zur Realität geworden. Der **Umgang mit Konfliktfällen auf Betriebsebene** zeigt, dass es nach wie vor alles andere als selbstverständlich ist, gegen eine geschlechtsbedingte Diskriminierung am Arbeitsplatz vorzugehen. Die Angst vor Kündigung erweist sich hier als ein Haupthindernis.

Das Potential des **Schlichtungsverfahrens** wurde erst zum Teil realisiert. Zwischen den Schlichtungsstellen bestehen grosse und erklärungsbedürftige Unterschiede. Die Kündigungsproblematik konnte durch dieses Instrument kaum entschärft werden. Im Zeitpunkt der Schlichtung besteht ein grosser Teil der Arbeitsverhältnisse bereits nicht mehr. **Gerichtsfälle** gab es insgesamt zwar relativ wenige, doch sie wirkten sich im öffentlichen Sektor auf eine Vielzahl von Arbeitsverhältnissen aus. Die Fälle sind regional stark konzentriert. Ein Drittel betrifft allein Zürich, ein weiterer Drittel Genf, die Waadt und Solothurn.

Unter den *neuen Regelungen* im GIG hat das **Allgemeine Diskriminierungsverbot** mitgeholfen, die Gleichstellungsthematik zu etablieren. Es erscheint für die längerfristige Fortentwicklung des GIG als wichtiges Instrument. Die Wirksamkeit der **Beweislast erleichterung** wurde durch Vollzugsprobleme beeinträchtigt. Es zeigt sich eine grundsätzlich positive Wirkung, allerdings auch deren Grenzen durch fehlende Rahmenbedingungen (z.B. Lohnintransparenz, fehlender Zugang zu Informationen) und eine noch ungenügende Umsetzung auf Gerichtsebene. Die **Verbandsklage** hat ihren Platz gefunden, aber nicht den vom Gesetz beabsichtigten.

Das Problem der Exponierung hat sie nicht gelöst. Der spezielle **Kündigungsschutz** des GLG ist (noch) gar nicht zum Tragen gekommen. Hier besteht zunächst ein Vollzugsproblem. Doch auch eine konsequente Anwendung der Bestimmungen des GLG würde die Problematik des Verlusts des Arbeitsplatzes kaum effektiv beseitigen. Die Enttabuisierung von **sexueller Belästigung** ist gelungen. Es gibt verhältnismässig viele Verfahren und die Verantwortung der Arbeitgebenden ist den Beteiligten bekannt. Präventive Massnahmen gegen sexuelle Belästigung allerdings existieren erst in Grossunternehmen und Verwaltungen.

Insgesamt hat das GLG die Situation für von Diskriminierung Betroffene in verschiedener Hinsicht verbessert. In einzelnen Bereichen wie bei den Löhnen in typischen Frauenberufen des Öffentlichen Sektors wurden deutliche Verbesserungen erreicht. Das Gesetz wird von einer breiten Mehrheit der befragten Akteur/innen gutgeheissen. Dennoch bleiben gewisse Probleme bestehen. Namentlich gehört dazu die Angst davor, sich gegen Diskriminierung zu wehren.

Das GLG ist darauf angelegt, Missständen abzuwehren, indem es Einzelpersonen (oder ihren Verbänden) erleichtert, gegen Diskriminierung vorzugehen. Damit wird trotz aller Hilfestellung die Verantwortung für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung praktisch ausschliesslich den von Diskriminierung Betroffenen selber übertragen. Die Diskriminierenden dagegen laufen kaum ein Risiko: Die Sanktionen sind nicht so hoch, dass sie abschreckend wirken. Der Staat als solcher übernimmt kaum Umsetzungsverantwortung. Im Ausland besteht die vielfach gewählte Lösung demgegenüber darin, einer Behörde direkte Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen zu übertragen.

Die Resultate verweisen auf *Handlungsbedarf* in folgenden Bereichen:

■ **Angst, gegen Diskriminierungen anzugehen:** Eines der Hauptprobleme bei der Umsetzung des GLG sind Ängste der Betroffenen, welche dazu führen, dass sie sich nicht gegen Diskriminierungen wehren. *Mögliche Massnahmen:* schmerzhaftere Sanktionen (hohe Entschädigungszahlungen, Bussen), Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen.

■ **Mangelndes Wissen:** Vor allem kleine und mittlere Privatunternehmen sowie die Beschäftigten selber kennen das GLG zu wenig. ■ **Nichterkennen der indirekten Diskriminierung:** Der Gleichstellung stehen in der heutigen Arbeitswelt primär indirekte Diskriminierungen

entgegen. Diese werden aber häufig nicht als solche erkannt. *Mögliche Massnahmen:* Information, Schulung, Sensibilisierung.

■ **Fehlende Gleichstellungsmassnahmen:** Die Mehrheit der Schweizer Unternehmen hat bisher keine speziellen Massnahmen zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung und zur Prävention gegen sexuelle Belästigung getroffen. *Mögliche Massnahmen:* Anreize, Kontrollen (auch im Submissionswesen), Zielvorgaben, Abschreckung durch höhere Sanktionen, positive Pflicht zur Gleichstellungsförderung, Ausbau des Unterstützungs- und Beratungsangebots für Firmen.

■ **Uneinheitliche (z.T. ungenügende) Nutzung des Potentials der Schlichtungsstellen:** Nur in einem Teil der Kantone werden die Möglichkeiten des Schlichtungsverfahrens optimal genutzt. *Mögliche Massnahmen:* Ausbau Informationsangebot der Schlichtungsstellen, Regelung von Mindeststandards im GLG, Einsetzung gleichstellungsspezifischer, fachlich versierter Schlichtungsstellen, keine Dezentralisierung.

■ **Fehlender Zugang zu Informationen, Unklarheiten in Bezug auf die Datengrundlagen:** Beides führt dazu, dass nicht effizient gegen (vermutete) Diskriminierungen vorgegangen werden kann. *Mögliche Massnahmen:* Förderung Lohntransparenz, Verpflichtung zur Offenlegung betrieblicher Lohninformationen zu früherem Zeitpunkt im Konfliktfall; Schaffung von Regeln für offenzulegende Informationen und die Erstellung von Lohngutachten; konsequente Umsetzung der Beweislast erleichterung und ihre Ausdehnung auf Nichtanstellung und sexuelle Belästigung.

■ **Lange Verfahrensdauer:** Insbesondere bei Lohngleichheitsverfahren ist eine sehr lange Dauer der Verfahren festzustellen. *Mögliche Massnahmen:* Regeln, um effizientere Datenerhebung sicherzustellen.

■ **Ungenügende Möglichkeiten, effizient gegen strukturelle Diskriminierungen vorzugehen:** Die Verantwortung für die Umsetzung der Gleichstellung ist heute bei den Betroffenen konzentriert. *Mögliche Massnahmen:* aktivere Rolle behördlicher Institutionen mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen.

## Zusammenfassung

Der vorliegende Synthesebericht ist eine zusammenfassende Darstellung der Resultate der im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes (GLG) im Auftrag des Bundesamtes für Justiz realisierten Erhebungen und Analysen. Der Evaluationsauftrag geht auf eine Motion von NR Vreni Hubmann (02.3142) zurück, welche verlangte, dass Rachekündigungen in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nichtig statt anfechtbar sein sollen und die Dauer des Kündigungsschutzes angemessen zu verlängern sei. Da das Thema der Rache Kündigung nicht für sich allein untersucht werden kann, wurde die Evaluation ausgedehnt auf die Frage, inwiefern das GLG seinem Anspruch gerecht wird. Mögliche Schwachstellen sollen aufgezeigt und ein allfälliger Reformbedarf ermittelt werden. Die Evaluationsarbeiten begannen im Dezember 2003 und wurden im April 2005 abgeschlossen.

Der Synthesebericht präsentiert die Gesamtanlage der Evaluation, fasst die Teilberichte zu den einzelnen Erhebungen bzw. Analysen zusammen und präsentiert anschliessend die wichtigsten Ergebnisse zu den einzelnen Fragestellungen der Evaluation. Am Ende stehen die Schlussfolgerungen aus den Resultaten.

## Die einzelnen Untersuchungsteile

Im Rahmen der Evaluation wurden insgesamt sechs Erhebungen bzw. Analysen durchgeführt:

■ **Statistische Grobauswertung von Gerichtsentscheiden:** Mit einer Vollerhebung wurden alle bisherigen GLG-Entscheide bei den zuständigen Gerichten in der Schweiz (Stand Frühling 2004) erhoben.

■ **Schriftliche Befragung der Schlichtungsstellen:** Eine weitere Vollerhebung erfasste sämtliche bisherigen Schlichtungsfälle an den zuständigen Schlichtungsstellen (Stand Frühling 2004) sowie deren institutionellen Regelungen und Erfahrungen.

■ **Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros** (kurz: *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.*): In einer breit angelegten schriftlichen Befragung wurde die Perspektive der potenziell für die Beratung von Diskriminierung Betroffener Zuständigen zu Fragen rund um das

GLG erhoben (Rücklauf 32.6% bzw. 492 Fragebogen).

■ **Schriftliche Unternehmensbefragung:** In einer repräsentativen Befragung der Personalverantwortlichen in Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor wurde die Unternehmensperspektive zu Fragen rund um das GLG erhoben (Rücklauf 36% bzw. 2'076 Fragebogen).

■ **Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile:** In einer Inhaltsanalyse wurden die vorliegenden Gerichtsurteile für die Kantone Zürich, Waadt, Graubünden und Schwyz (42% der gesamtschweizerisch erhobenen Urteile) aus juristischer Perspektive ausgewertet.

■ **Mündliche Befragung von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwälten/innen:** In persönlichen Interviews wurden 20 ausgewählte Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwälten/innen befragt, die Erfahrung mit konkreten Diskriminierungsfällen haben.

## Die wichtigsten Resultate

Die Schlüsselfragen der Evaluation werden vor dem Hintergrund aller erhobener Daten beantwortet. Die wichtigsten Ergebnisse sind im Folgenden in sehr knapper Form dargestellt.

### Bekanntheitsgrad, Information und Haltung

Insgesamt erscheint der **Bekanntheitsgrad** des GLG zufriedenstellend. Die *Mitarbeiter/innen in Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* erhalten in der Befragung gute Noten, auch die Selbsteinschätzung fällt positiv aus. Diese Selbsteinschätzung bestätigt sich in Bezug auf die im Fragebogen konkret vorgegebenen Aussagen zu neuen Regelungen des GLG. Mehr als zwei Drittel der Befragten geben an, mindestens vier der vorgegebenen sechs Inhalte gekannt zu haben. Am bekanntesten ist der Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Für die Personalverantwortlichen ist der Kenntnisstand bei den *Akteur/innen in den Unternehmen* mittel bis gut. Aus Sicht der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Schlichtungsstellen wird dies für die Personalverantwortlichen selber bestätigt, nicht aber für die Geschäftsleitungen/Direktionen, an deren Wissensstand gezweifelt wird. Die von allen Seiten getragene recht positive Einschätzung des Wissens der Personalverantwortlichen bestätigt sich mehrheitlich auch in Bezug auf die vorgegebenen Aussagen zu neuen Regelungen des GLG. Rund zwei Drittel der Personalverantwortlichen geben an, mindestens vier der acht vorgegebenen Aussagen gekannt zu haben.



Auch hier ist der Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz der bekannteste Punkt.

Bedenken haben die befragten Akteur/innen in Bezug auf den Wissensstand der *Arbeitnehmenden*: bei ihnen wird der Bekanntheitsgrad der GIG als eher tief erachtet.

Die *Schlichtungsstellen* schätzen sich selber als gut informiert und kompetent ein. Von Seiten der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wird zum Teil bezogen auf konkrete Stellen Kritik laut. Der Wissensstand der *Anwält/innen* wird von Seiten der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. als gut erachtet, die Analyse der Gerichtsurteile macht allerdings deutlich, dass in Bezug auf die Kenntnis des GIG auch Mängel vorhanden sind. Bei den *Gerichten* sind insbesondere auf erstinstanzlicher Ebene grosse Defizite in Bezug auf die Umsetzung des GIG ersichtlich, aus welchen geschlossen werden muss, dass die Kenntnisse des GIG vor allem in den wichtigen Bereichen Beweisverfahren, Kündigungsschutz und Folgen bei rechtswidriger Kündigung mangelhaft sind.

Das *GIG selber* wird von Seiten der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. mehrheitlich als nicht zu kompliziert erachtet und erhält auch in Bezug auf die inhaltlichen und verfahrensmässigen Regelungen gute Noten. Für beinahe die Hälfte der Personalverantwortlichen ist es allerdings eher zu kompliziert –vor allem für jene, welche sich damit kaum auseinandergesetzt haben. Einer Mehrheit der Personalverantwortlichen bleibt unklar, was indirekte Diskriminierung gemäss GIG sein soll. Die positive Einschätzung des GIG durch die Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wird durch die von ihnen als relevant erachteten Probleme relativiert: Als besonders problematisch wird der fehlende Zugang zu nötigen Informationen für Betroffene (z.B. Lohndaten) erachtet. Mit wenig Abstand an zweiter Stelle folgt das Argument, wonach der vorhandene Kündigungsschutz das Problem des Stellenverlusts nicht löst.

Die **Information** über das GIG erscheint insgesamt mittel. In *Unternehmen* hat das GIG in Aus- und Weiterbildung bisher einen sehr geringen Stellenwert. Gut 70 Prozent der befragten Personalverantwortlichen hat sich diesbezüglich nicht speziell weitergebildet und die grosse Mehrheit von fast 90 Prozent der Unternehmen hat intern nicht über das GIG informiert. Bei den befragten *Arbeitnehmendenorganisationen* u.a. wurde mehr getan: Immerhin gut die Hälfte der Befragten hat sich weitergebildet, ebenso viele der vertretenen Organisationen hat Bemühun-

gen vorzuweisen, mit welchen sie ihre Mitglieder oder Arbeitnehmende generell über das GIG informiert haben. Bei den *Schlichtungsstellen* wird das Wissen primär durch Selbststudium angeeignet, die meisten *Gerichte* haben keinerlei Vorkehrungen getroffen, um internes Wissen zum GIG aufzubauen.

Die **Haltung** der involvierten Akteur/innen zur Gleichstellung erscheint unterschiedlich. Die *Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen* u.a. schreiben sich selber zu, dass Gleichstellung einen eher grossen Stellenwert hat und die klare Mehrheit der Befragten zeigt sich in der Beurteilung von vorgelegten Handlungsfragen gleichstellungsfreundlich. Die *Personalverantwortlichen* schreiben den Akteur/innen in den *Unternehmen* ebenfalls zu, dass Gleichstellung einen eher hohen Stellenwert hat. Diese Selbstbeurteilung wird allerdings von den *Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen* angezweifelt. In der Beurteilung der vorgelegten Handlungsfragen zeigt sich etwas mehr als die Hälfte der Befragten zurückhaltend und weist eine gleichstellungskritische persönliche Haltung in Gleichstellungsfragen auf.

Der Stellenwert der Gleichstellung für die *Arbeitnehmenden* wird als höchstens mittel erachtet, für die *Anwält/innen* als mittel bis gross. Kritische Stimmen sind von Seiten der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. in Bezug auf die *Gerichte* zu hören, welche zum Teil als wenig interessiert an Gleichstellungsfragen erscheinen.

### Entwicklung und Stand der Gleichstellung

In Bezug auf die Entwicklung des **Standes** der Gleichstellung sind sich Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Personalverantwortliche einig: In keinem der neun vorgelegten betrieblichen Handlungsfelder der Gleichstellung sehen sie eine Verschlechterung, aber auch nirgends eine herausragende Verbesserung. Die grössten Veränderungen zum Positiven sehen die Arbeitnehmendenorganisationen u.a. bei der Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, die Personalverantwortlichen bei den Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit. An zweiter Stelle folgt bei beiden das Thema Lohnungleichheit. Der *Einfluss des GIG* auf die wahrgenommenen Entwicklungen wird von beiden Seiten übereinstimmend zurückhaltend eingeschätzt.

Die **Kontextanalyse** von Trends und Entwicklungen in Gesellschaft und Unternehmen, welche relativ unabhängig vom GIG einen Einfluss auf die Entwicklung der Gleichstellung von Frau

und Mann gehabt haben können, zeigt keine klare Richtung: es lassen sich sowohl förderliche als auch hinderliche Aspekte beschreiben, deren qualitatives und quantitatives Ausmass nicht bestimmbar ist.

Den **Handlungsbedarf** im Bereich der Gleichstellung schätzen Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Unternehmen sehr unterschiedlich ein: Aus Sicht einer klaren Mehrheit der Personalverantwortlichen besteht bei ihnen keinerlei Handlungsbedarf. Die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. hingegen sehen insbesondere im Bereich Lohngleichheit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf den grössten Handlungsbedarf. Das gute Drittel der Personalverantwortlichen, das ebenfalls Handlungsbedarf wahrnimmt, sieht ihn insbesondere im Bereich der Sensibilisierung für das Thema Gleichstellung, gefolgt von Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Unternehmen übereinstimmend kein Handlungsbedarf gesehen wird im Bereich des Schutzes vor sexueller Belästigung.

Eine Mehrheit der Unternehmen hat keine **Massnahmen** zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung getroffen, das gilt auch für präventive Massnahmen zur Verhinderung von sexueller Belästigung. Dieses Nicht-Handeln steht im Widerspruch zu der von einer Mehrheit vertretenen Meinung, dass eine aktive Gleichstellungspolitik auf dem Arbeitsmarkt ein Wettbewerbsvorteil sei. Bezüglich Massnahmen zeigen sich deutliche Unterschiede: Im öffentlichen Sektor und in Grossunternehmen ist eine aktive Gleichstellungspolitik die Regel, in kleinen und mittleren Unternehmen der Privatwirtschaft eher eine Seltenheit. Das GIG ist nur für eine ganz kleine Minderheit der Grund, um Massnahmen einzuleiten.

Die konkreten *Wirkungen* des GIG im Unternehmen werden zurückhaltend beurteilt. Für die Mehrheit der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Personalverantwortlichen hat das GIG nichts an ihrer Arbeit geändert. Für eine Mehrheit der Personalverantwortlichen ist es auch kein Instrument für ihre Alltagsarbeit, für gut die Hälfte der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. hingegen schon. Sie sehen das GIG auch als Gewinn für die Verhandlung von sozialpartnerschaftlichen Verträgen. Dennoch wird Handlungsbedarf wahrgenommen: Eine Mehrheit ist der Meinung, dass Gesamtarbeitsverträge Gleichstellungsanliegen noch zuwenig aufneh-

men. Weiter wird ein Nutzen in der Stärkung der Position der Frauen im Betrieb gesehen. Inwiefern das Drohen mit einer Klage nach GIG als Druckmittel eingesetzt werden kann und ob die Angst vor Klagen Betriebe zu gleichstellungsgerechtem Handeln motiviert, wird von den Arbeitnehmendenorganisationen u.a. unterschiedlich eingeschätzt: eine knappe Mehrheit bejaht dies, eine beachtliche Minderheit verneint. Von Seiten der Personalverantwortlichen findet die Meinung, dass das Publikwerden einer Gleichstellungsklage ein grosser Imageverlust für das Unternehmen ist, klare Unterstützung.

*Kontraproduktive Wirkungen* des GIG werden sowohl von Seiten der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. als auch der Unternehmen klar verneint – am ehesten entspricht es noch der Erfahrung in der Praxis, dass die Umsetzung der Gleichstellung zu Spannungen im Unternehmen führen kann.

Was sind die wichtigsten **Hindernisse**, welche der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung entgegenstehen? Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Unternehmen sind sich hier nicht einig: Fast 70 Prozent der befragten Personalverantwortlichen berichten, es gebe keine Hindernisse, da bei ihnen die Gleichstellung der Geschlechter realisiert sei. Für die Arbeitnehmendenorganisationen u.a. ist das Haupthindernis, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden. Weiter hinderlich sind für sie ein zu geringer Nutzen bzw. zu hohe Kosten für die Unternehmen und das zu geringe Interesse der Arbeitnehmenden. Dem GIG selber wird kaum Schuld zugewiesen. Jene Personalverantwortlichen, die Hindernisse sehen, setzen ebenfalls die Tatsache, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden, an erste Stelle. Zu hohe Kosten bzw. ein zu tiefer Nutzen ist aus ihrer Perspektive hingegen kein Hindernis.

### Charakteristika von Diskriminierungsfällen

Bei der **Beratungssituation** zeigt sich ein gemischtes Bild. Der für die Schlichtungsstellen im Gesetz vorgesehene Beratungsauftrag wird sehr unterschiedlich ausgelegt, zum Teil beraten die Schlichtungsstellen gar nicht, was dann problematisch ist, wenn keine andern Angebote zur Verfügung stehen. Der Bekanntheitsgrad der eigenen Schlichtungsstelle wird kritisch beurteilt, in vielen Kantonen wurde nie gezielt über die Stelle informiert. Aus Sicht der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. ist das Beratungsangebot in städtischen Zentren gut und gut zugänglich, in anderen Regionen kann es in Bezug auf

Qualität und Verfügbarkeit der Beratung Probleme geben.

Bei Konflikten auf **Betriebsebene** stehen aus der Perspektive der *Arbeitnehmendenorganisationen* u.a. von der Häufigkeit her Lohndiskriminierungen klar an erster Stelle. Ebenfalls häufig sind Erfahrungen mit sexueller Belästigung, Diskriminierung bei Beförderung und diskriminierender Aufgabenzuteilung. Der von den *Arbeitnehmendenorganisationen* u.a. berichtete Umgang mit den Diskriminierungen ist sehr ernüchternd: häufig wird nichts unternommen bzw. kann nichts unternommen werden, es erfolgt eine betriebsinterne Thematisierung ohne konkrete Veränderungen oder die Betroffenen kündigen. Die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. sind weiter der Meinung, dass in vielen Betrieben vorhandene Diskriminierungen vertuscht werden. Fast neun von zehn Personalverantwortlichen geben in der Unternehmensbefragung an, sie seien bisher in ihrer Arbeit noch nie mit Fällen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts konfrontiert worden. Je grösser das Unternehmen, desto eher waren die Befragten schon mit Diskriminierungsfällen konfrontiert. Personalverantwortliche, die Erfahrung mit Diskriminierungsfällen haben, nennen ebenfalls die Lohndiskriminierung als häufigste Diskriminierungsart. Es folgen diskriminierende Aufgabenzuteilung und sexuelle Belästigung. Unternehmen reagieren auf die Konflikte am häufigsten mit betriebsinternen Aussprachen. Deutlich seltener erwähnt werden betriebliche Massnahmen zur Lösung der Situation und «Die Sache hat sich von selbst erledigt».

Insgesamt liegen Angaben zu 355 **Konflikten vor den Schlichtungsstellen** vor. Es zeigt sich bis 1999 eine Erhöhung der Fälle auf 47 pro Jahr, seither hat sich diese Zahl nur noch langsam und geringfügig erhöht. Der gesamtschweizerische Trend ergibt sich aus der Summe verschiedener Aufwärts- und Abwärtstrends an den einzelnen kantonalen Schlichtungsstellen. Am häufigsten hatten die Stellen Lohndiskriminierung zu behandeln (in 37% aller Fälle), gefolgt von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz (26%) und diskriminierender Kündigung (17%). Mit etlichem Abstand folgen Rachekündigungen (5%). Im öffentlich-rechtlichen Bereich geht es in weitaus am meisten Fällen um Lohn, im privatrechtlichen liegt sexuelle Belästigung mit kleinem Abstand vor dem Lohn an erster Stelle.

In 40 Prozent der Schlichtungsverfahren kommt eine Einigung zu Stande. Die insgesamt 53 Prozent Nichteinigungen teilen sich je nach Stelle in

rein festgestellte Nichteinigungen sowie Nichteinigungen mit Empfehlung oder Weisung auf. 8 Prozent der Verfahren enden mit einem Rückzug. Generell kommen mindestens 54 Prozent der Fälle, in denen die Schlichtungsstelle keine Einigung erreichen kann, vor Gericht.

Die Einigungsquote ist je nach Kanton sehr unterschiedlich hoch. Sie liegt in ZH, BS und BE um 60 Prozent, in GE dagegen bei 19 Prozent. Stellen, welche sich auf einen einfachen Schriftwechsel zur Eruiierung der Sachlage stützen können, erreichen höhere Einigungsquoten. Generell ist die Einigungsquoten bei sexueller Belästigung (46%) höher als bei Lohndiskriminierung und diskriminierender Kündigung (je 33%).

Aus Sicht der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. ist das Schlichtungsverfahren nützlich. Es zeigt sich, dass zwischen den einzelnen Schlichtungsstellen grosse Unterschiede gesehen werden. Ist das Verfahren freiwillig, wird die Schlichtungsstelle vor allem dann angegangen, wenn sie qualitativ überzeugt. Die befragten Personalverantwortlichen haben mangels Erfahrung mehrheitlich keine Meinung zum Schlichtungsverfahren.

Eine Mehrheit der befragten Schlichtungsstellen stimmt der Aussage «Die Sachverhaltsermittlung wird oft dadurch erschwert, dass die Arbeitgebenden kein Interesse haben, belastendes Material herauszugeben.» zu, gleichzeitig sind sie aber auch der Meinung, dass die Arbeitgebenden sich in der Regel kooperativ verhalten.

Bezogen auf **Konflikte vor Gericht** kamen durch die Erhebung bei den Gerichten 269 auswertbare Gerichtsentscheide zusammen, davon waren 245 Urteile und 21 Abschreibungen. Sie lassen sich 176 einzelnen Fällen, welche teilweise über mehrere Instanzen laufen, zuordnen. Die Verteilung der Gerichtsentscheide über die Kantone ist sehr ungleich Fast ein Drittel betrifft allein ZH. Es folgen GE, VD und SO. Wird die Zahl der Urteile mit der Beschäftigtenzahl im Kanton in Beziehung gesetzt zeigt sich, dass es neben den genannten auch in JU überdurchschnittlich viele Entscheide gibt. Der Anteil Verbandsklagen ist mit 32 relativ tief.

Wird von GE und ZH abgesehen, hat sich die Zahl der Gerichtsurteile seit 1998 immer in der Bandbreite von 18 und 24 Fällen pro Jahr bewegt. In den beiden erwähnten Kantonen sind die Fallzahlen markant gestiegen. In GE ist dies auf eine Zunahme von privatrechtlichen Verfahren – mehr als zur Hälfte betreffend sexueller Belästigung – zurückzuführen. In ZH ist der An-

stieg vor allem durch die Folgeverfahren der vier erfolgreichen Lohngleichheitsverfahren verschiedener Berufsgruppen im Gesundheitswesen bedingt.

Der Vergleich nach Gerichtstypen macht deutlich, dass in diesem jungen Rechtsgebiet ein ausserordentlich hoher Anteil – beinahe jeder Zweite – der Entscheide erstinstanzlicher Zivilgerichte weitergezogen wurden. Die Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile zeigt, dass rund die Hälfte der für die Klagenden erfolgreichen Fälle mit einer gerichtlichen Instanz erledigt werden und die andere Hälfte sich über mindestens zwei Instanzen kämpfen muss. Dabei zeigen sich grosse kantonale Unterschiede: In VD waren nur 30 Prozent der grundsätzlich erfolgreichen Verfahren bereits in erster Instanz erledigt, in ZH hingegen 70 Prozent.

Von den Sachverhalten her dominiert die Lohngleichheitsfrage die Gerichtsentscheide (153). Mit deutlichem Abstand folgen sexuelle Belästigung (57) und diskriminierende Kündigung (50). Im öffentlichen Sektor betrifft die geltend gemachte Diskriminierung in fast 80 Prozent der Gerichtsentscheide den Lohn. Die nächsthäufigste Diskriminierungsart ist die diskriminierende Kündigung. In der Privatwirtschaft ist sexuelle Belästigung die am häufigsten vor Gericht verhandelte Diskriminierungsart (40%). Relativ dichtauf folgen Lohnungleichheit (34%) und diskriminierende Kündigung (31%).

Die Diskriminierungsarten sind auch nach Kantonen stark ungleich verteilt. Mit der Ausnahme von BS spielt das Thema sexuelle Belästigung vor den Gerichten der Deutschschweiz nur eine marginale Rolle. In GE und VD dagegen ist es die am häufigsten von Gerichten zu beurteilenden Diskriminierungsart. Umgekehrt sind Lohnklagen in der Deutschschweiz deutlich häufiger.

Die Urteile fielen relativ selten voll zu Gunsten der klagenden Arbeitnehmenden aus (16%), etwas häufiger waren sie mehrheitlich positiv (26%). Die ablehnenden Urteile überwogen aber insgesamt: 14 Prozent waren mehrheitlich negativ und 44 Prozent voll zu ihren Ungunsten.

In 36 Entscheiden (13.4% aller Entscheide) wurden Forderungen aus formellen Gründen abgewiesen, davon wirkten sich formelle Gründe in 25 Entscheiden voll zu Ungunsten der Arbeitnehmenden aus. Negativ für die Arbeitnehmenden wirkte sich das Phänomen vor allem im öffentlich-rechtlichen Bereich aus. Im privatrechtlichen dagegen spielten Ablehnungen aus formellen Gründen keine grosse Rolle.

Bezogen auf die einzelnen Urteile dauert es gesamtschweizerisch gesehen 7.3 Monate (Median), bis ein GLG-Gerichtsentscheid gefällt ist. Die Entscheide erstinstanzlicher Zivilgerichte (7.5 M) beanspruchten tendenziell mehr Zeit als jene der zweitinstanzlichen Zivilgerichte (5.2 M). Am meisten Zeit brauchen die Verwaltungsgerichte (8.6 M). Das Bundesgericht kommt schneller zum Entscheid (6.4 M). Ein Vergleich nach den wichtigsten Diskriminierungsarten belegt, dass es vor allem die Lohnverfahren sind, die sich sehr in die Länge ziehen können. Der Median liegt hier bei 8.7 Monaten. Aus der Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile ergibt sich für den Kanton VD eine durchschnittliche Verfahrensdauer (über alle Instanzen) von 26 Monaten (bei Lohngleichheitsverfahren dreieinhalb bis sieben Jahre), in ZH von 42 Monaten (bzw. nach Ausschluss von fünf Urteilen mit einer Dauer von je zehn Jahren noch 30 Monate).

Gut die Hälfte der Gerichtsentscheide (54%) betreffen öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse, die restlichen (46%) privatrechtliche. Aus der Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile ergibt sich im Vergleich der Kantone VD und ZH eine sehr unterschiedliche Verteilung: In VD sind gerade nur 12,5 Prozent der betroffenen Arbeitsverhältnisse öffentlich-rechtlicher Natur, in ZH hingegen 70 Prozent.

Gut jeder fünfte Entscheid betraf Pflegeberufe, fast jeder fünfte Lehrkräfte (Kindergärtnerinnen, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen, Berufsschullehrerinnen im Krankenpflegebereich). Personen aus Pflege- und Lehrberufen, aber auch sonstige Kader und Hochqualifizierte sowie Medienleute klagten am häufigsten Lohnungleichheit ein. Dies trifft für soziale Berufe und Beamtinnen etwas weniger ausgeprägt ebenfalls zu. In den Büro- und Verkaufsberufen sowie im Gastgewerbe dagegen dominiert sexuelle Belästigung.

Von den Individualverfahren betrafen 205 Entscheide Einzelklagen, 17 Entscheide bezogen sich auf Verfahren mit 2-5 Arbeitnehmenden, 31 auf Verfahren mit 6-50 Personen. Die Entscheide mit den meisten Beteiligten betrafen Kindergärtnerinnen sowie Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in den Kantonen Basel-Stadt (581 Personen vor Appellationsgericht, 558 Personen vor Bundesgericht) und Fribourg (199 vor Verwaltungsgericht, 194 vor Bundesgericht) und Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in Baselland (103 vor Verwaltungsgericht). Der Männeranteil erreicht insgesamt keine 5 Prozent. Das Phänomen, dass sich mehrere Perso-

nen zu Gruppen- oder Massenklagen zusammenschliessen, scheint für Rechtsfälle im Bereich des GIG charakteristisch zu sein. Durch das Phänomen der Gruppen- und Massenklagen ist die Zahl der direkt von Gerichtsentscheiden betroffenen Personen sehr viel höher, als sich dies aufgrund der Entscheidungszahlen vermuten liesse.

Für Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Schlichtungsstellen sind Ängste – allen voran die Angst vor Kündigung – die wichtigste Ursache für das Ausbleiben einer Vielzahl von Klagen nach GIG. Auch die mangelnde Lohntransparenz und generell der schwierige Zugang zu Daten wird als hinderlich erachtet.

### Neue Regelungen im GIG

Bezogen auf das **Beweisverfahren** zeigt die Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile, dass die *Untersuchungsmaxime* bei den Zivilgerichten kaum je bewusst und ernsthaft berücksichtigt wird. Bei sexueller Belästigung scheint den Gerichten zudem teilweise nicht klar zu sein, dass die *Untersuchungsmaxime* gilt, auch wo Beweislaste leichterung nicht gilt.

Das Instrument der *Beweislasterleichterung* ist Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Personalverantwortlichen grundsätzlich bekannt. Die Mehrheit der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. findet das Instrument nützlich, hält aber gleichzeitig kritisch fest, dass trotz Beweislaste leichterung der Nachweis von Diskriminierungen fast unmöglich ist. Die Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile zeigt eine deutlich mangelhafte Umsetzung der Beweislaste leichterung. Das notwendige Mass der *Glaubhaftmachung* wird höchst unterschiedlich bestimmt. Dies wird von den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. bestätigt. Aufgrund dessen, dass die unhaltbaren Definitionen meist von oberen Instanzen korrigiert wurden, sind die Anforderungen an die Glaubhaftmachung inzwischen allerdings grundsätzlich geklärt. Ob sich diese Rechtsprechung nun bei den unteren Instanzen durchsetzen wird, kann noch nicht gesagt werden. Aus der Mehrheit der Urteile, in denen die Beweislaste leichterung zur Anwendung kommen soll, ist zudem keine *Zweistufigkeit* des Beweisverfahrens ersichtlich, das heisst die Ebenen der Glaubhaftmachung einerseits und der Entlastung/Rechtfertigung andererseits werden nicht getrennt. Nur in einer Minderheit der Urteile wird – nach Glaubhaftmachung der Diskriminierung – für den Nachweis der Nichtdiskriminierung das Beweismass des strengen Voll- respektive Hauptbeweises

verlangt. Auch bezüglich *Rechtfertigungsgründe* herrscht noch wenig Klarheit. In der konkreten Fallbeurteilung kann festgestellt werden, dass die unteren Instanzen, insbesondere die erstinstanzlichen Zivilgerichte, dazu neigen, jeden auf den ersten Blick sachlichen Grund als Rechtfertigung zu akzeptieren, während die Rechtsprechung der oberen Instanzen mittlerweile oft die zusätzliche Anforderung stellt, dass von Arbeitgebendenseite auch nachzuweisen ist, dass die objektiven Gründe konkret tatsächlich wichtig sind und konsequent für alle gleich zum tragen kommen. Dies ist bei den unteren Instanzen (noch) kaum durchgedrungen.

Gesamtschweizerisch gibt es gemäss vorliegender Datenbank 32 Gerichtsurteile, an welchen Verbände mit **Verbandsklagen oder -beschwerden** beteiligt waren. 29 von ihnen betrafen den öffentlich-rechtlichen Bereich, 3 den privatrechtlichen. Rund die Hälfte der Urteile im öffentlich-rechtlichen Bereich konzentriert sich auf den Kanton ZH. Die Zürcher Verfahren waren alle mit Individualverfahren kombiniert. Die privatrechtlichen Urteile stammen aus VD und GE. Die bei weitem aktivste Organisation war der Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD, der an mehr als der Hälfte der Urteile als beschwerdeführende Partei beteiligt war. Mit vier Ausnahmen ging es bei allen Entscheiden um Lohngleichheit.

Die mit Verbandsklagen oder -beschwerden verbundenen Urteile (nicht zu verwechseln mit dem Ausgang der Verfahren) gingen insgesamt gesehen seltener positiv für die Arbeitgebendenseite aus als Urteile aufgrund von Individualklagen oder -beschwerden (25% positiv, 53% negativ). Sie wurden jedoch sehr oft weitergezogen. So gelangten von 14 weiterziehbaren Verwaltungsgerichtsurteilen die Hälfte tatsächlich bis vor Bundesgericht. Bei Verfahren, die mit Verbandsklagen oder -beschwerden verbunden sind, liegt der Median pro Urteil bei fast drei Jahren. Es handelt sich meist um komplexe Lohngleichheitsverfahren mit breiten Auswirkungen, für die Arbeitsbewertungsgutachten eingeholt werden mussten.

Die Gruppen- und Massenklagen sowie kombinierte Verbands- und Individualklagen von Beschäftigten in typischen Frauenberufen bewirkten breite Veränderungen im Lohngefüge vorab der Kantone. Allein vier parallel geführte kombinierte Verbands- und Individualklagen im Zürcher Gesundheitswesen führten zu Lohnnachzahlungen von rund 280 Millionen Franken an mehrere tausend Personen sowie zu wiederkeh-

renden jährlichen Lohnmehrkosten von 70 Mio. Franken.

Den *Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* ist das Instrument der Verbandsklage bekannt, sie beurteilen es grundsätzlich positiv. Sie sind allerdings auch der Meinung, dass es vor allem dann sinnvoll einsetzbar ist, wenn die Betroffenen mitkämpfen. Dies ist für sie ein Erklärungsansatz für die bisher geringe Nutzung, weil dieses Engagement eine gewisse Exponierung bedingt und damit einen Vorteil der Verbandsklage aufhebt. Damit wird ein Vorgehen insbesondere in der Privatwirtschaft und gerade in KMU als sehr schwierig erachtet. Auch bei den *Personalverantwortlichen* ist das Verbandsklagerecht relativ gut bekannt. Da die bisherigen Klagen sich im öffentlich-rechtlichen Bereich und in wenigen Kantonen konzentrierten, haben allerdings die wenigsten Befragten persönliche Erfahrungen mit diesem Instrument gemacht.

Der **Kündigungsschutz** erweist sich als eine bei Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Personalverantwortlichen nicht sehr bekannte Regelung des GLG. Nur gut die Hälfte der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen und sogar nur zwei Fünftel der Personalverantwortlichen war bekannt, dass Klagende bis sechs Monate nach Abschluss des Verfahrens einen Kündigungsschutz geniessen.

Die Angst vor Kündigung ist aus Sicht von Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Schlichtungsstellen einer der wichtigsten Gründe, welcher ein Angehen gegen Diskriminierungen verhindert. Dennoch wird der Kündigungsschutz insgesamt knapp als ausreichend und nützlich erachtet. Gleichzeitig wird problematisiert, dass der vorhandene Kündigungsschutz das Problem des Stellenverlusts nicht löst. Die mündlich befragten Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwälte/innen plädieren mehrheitlich für einen Ausbau des Kündigungsschutzes – im Wissen, dass dies nicht alle Probleme löst, weil der Alltag für die Betroffenen unlebbar werden kann.

Die Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile zeigt, dass bei Anwälte/innen und Gerichten grosse Unklarheit bezüglich diskriminierender Kündigung und Rachekündigung herrscht. Oft werden sie nicht als solche erkannt mit der Folge, dass ausschliesslich das OR zur Anwendung gelangt (rechtsmissbräuchliche Kündigung) mit den entsprechend andern Rechtsgrundlagen und ganz andern (strengerem) Anforderungen an den Be-

weis sowie der Folge, dass der speziell geschaffene Kündigungsschutz bei Rachekündigung zum vorneherein nicht greifen kann, da er gar nicht ins Blickfeld gerät.

Für öffentlich-rechtlich Angestellte ist es bedeutend einfacher, gegen Diskriminierungen anzugehen, ohne den Arbeitsplatz zu verlieren, als für ihre Kolleginnen im Privatsektor. Bei den Schlichtungsverfahren im privatrechtlichen Bereich besteht die grosse Mehrheit der Arbeitsverhältnisse nicht mehr. Die für die Gerichtsverfahren vorliegenden Daten zeigen, dass viele Arbeitnehmenden erst nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses gerichtlich vorgehen, bis zum Gerichtsentscheid sinkt der Anteil bestehender Arbeitsverhältnisse weiter: Bei den privatrechtlichen Anstellungen ist nicht einmal jedes Vierzehnte mehr bestehend, bei den öffentlich-rechtlichen immerhin beinahe die Hälfte. Die Erfahrungen der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. decken sich mit diesem Bild und führen sie zur Schlussfolgerung, dass die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses für Personen, welche sich gegen eine Diskriminierung zur Wehr setzen, in der Privatwirtschaft kaum möglich ist.

In den Schlichtungsverfahren steht diskriminierende Kündigung von allen Diskriminierungsarten an dritter Stelle (17%). Mit etlichem Abstand folgen die Rachekündigungen (5%). Auch bei den Gerichtsentscheiden steht diskriminierende Kündigung (50 Entscheide) an dritter Stelle. In 14 Entscheiden spielte eine Rachekündigung eine Rolle. Die Kündigungsthematik ist weitgehend ein Problem privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse. Die Kündigung ist oft mit anderen Diskriminierungsarten kombiniert. Die Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile zeigt, dass unter Einbezug der Rachekündigungen in einem hohen Anteil der Fälle rechtswidrige Kündigung geltend gemacht wird (VD 38%, ZH 26%). Die Hälfte davon wird aber, obwohl mit Diskriminierungsfragen verbunden, nicht auf der Grundlage des GLG verhandelt (und das GLG nicht konkret angerufen), sondern einzig nach OR.

Der neue Tatbestand der **sexuellen Belästigung** nach GLG erweist sich in allen Erhebungen nach Lohnungleichheit als zweithäufigster Diskriminierungstatbestand. Vor den Schlichtungsstellen war sexuelle Belästigung noch vor Lohnungleichheit das häufigste Thema. Insbesondere in der Romandie tritt es sehr häufig auf. Die Einigungsquote ist bei sexueller Belästigung in den Schlichtungsverfahren von allen Diskriminierungsarten am höchsten. Bei den Gerichtsent-

scheiden macht die sexuelle Belästigung im öffentlichen Sektor einen verschwindend kleinen Anteil aus, in der Privatwirtschaft hingegen ist es die am häufigsten vor Gericht verhandelte Diskriminierungsart (40.2%). Auch hier liegt der Anteil in der Romandie deutlich höher, was aber auch damit zusammenhängen kann, dass beispielsweise in ZH schon oft vor der Schlichtungsstelle eine Einigung erreicht werden konnte.

Die Tatsache, dass die Beweislast erleichterung bei diesem Tatbestand nicht gilt, wirkt sich statistisch nicht aus: Zwar fallen die Gerichtsurteile bei sexueller Belästigung etwas seltener zu Gunsten der Arbeitnehmenden aus, allerdings sind die Unterschiede zwischen den Tatbeständen mit gleicher Beweisregelung grösser. Von Seiten der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wird das Fehlen der Beweislast erleichterung allerdings als Problem erachtet.

Aus der Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile geht hervor: Die volle Beweislast auf Seiten der klagenden Partei bezüglich Tat wird in den Urteilen immer klargestellt, hingegen taucht die Frage nach präventiven Massnahmen der Arbeitgebenden nur in einer Minderheit der Urteile auf und selbst aus diesen geht nicht hervor, ob überhaupt und welcher Nachweis diesbezüglich abverlangt wird. Die Anwendung der Untersuchungsmaxime wird in einem Fall explizit verweigert und erscheint insgesamt nicht sichergestellt.

Ein Angehen gegen sexuelle Belästigung bedeutet in der Regel den Verlust des Arbeitsplatzes: Bei sexueller Belästigung existiert das Arbeitsverhältnis sowohl im öffentlich als auch im privatrechtlichen Bereich in 90 Prozent der vorliegenden Gerichtsfälle nicht mehr. Die qualitativen Analysen bestätigen, dass eine Weiterbeschäftigung bei einem Angehen gegen sexuelle Belästigung nur in Ausnahmefällen erfolgt und häufig auch von den Betroffenen nicht gewünscht wird. Weiter wird deutlich, dass oft ernsthafte gesundheitliche Beeinträchtigungen auftreten aber auch, dass viele Frauen nicht gegen sexuelle Belästigung angehen, weil sie Angst haben, ihre Stelle zu verlieren.

### Rechtsentwicklung

In der Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile sind erhebliche Mängel bei der Umsetzung und Anwendung des GlG und der juristischen Grundlagen auf den konkreten Fall zutage getreten (besonders in den Bereichen Beweisverfahren, sexuelle Belästigung und Kündigungsschutz). In

wenigen relativ eng begrenzten Bereichen hat die Gerichtspraxis durch präzisere Definitionen der höheren Gerichte grössere Klarheit gebracht; auf der Ebene der unteren Instanzen, insbesondere der erstinstanzlichen Zivilgerichte, bestehen jedoch grosse Divergenzen und viel Unklarheit. Von grundsätzlich zunehmender **Rechtssicherheit** kann nicht gesprochen werden. Auch die Gesprächspartner/innen aus Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwaltskanzleien sehen die Situation kritisch und gehen insgesamt nicht von einer grösseren Rechtssicherheit aus.

In allen Erhebungen, in welchen Akteur/innen direkt kontaktiert wurden, erhielten die Befragten Gelegenheit, ihre **Vorschläge für eine (noch) wirksamere Umsetzung des GlG** offen zu formulieren. Die angeschriebenen Gerichte verzichteten in der Mehrheit darauf. Die anderen Akteur/innen setzen in erster Linie auf Information und Sensibilisierung, dies bezogen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, Arbeitgebende, Arbeitnehmende sowie Fachleute und die Veränderung von Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Unternehmen (z.B. Lohntransparenz, Massnahmen zur verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf etc.). Bei den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. sind auch Vorschläge zur Veränderung des GlG und seiner Anwendung relativ häufig – insbesondere im Zusammenhang mit dem Schutz der Klagenden (v.a. Kündigungsschutz), der Erleichterung des Zugangs zu Informationen und der Forderung nach einer Einführung von aktiven Massnahmen. Auch von Seiten der Schlichtungsstellen werden hier Massnahmen genannt, unter den Personalverantwortlichen hingegen erwähnt nur eine verschwindend kleine Minderheit auf das GlG bezogene Aspekte. Bei den Schlichtungsstellen sind weiter Vorschläge zur Organisation der Schlichtungsstelle häufig – ein Thema, welches die anderen Akteur/innen gar nicht aufgreifen.

Neuere **ausländische Evaluationen und Erfahrungen** zeigen auf, dass für die Fortentwicklung des Gleichstellungsrechts, die Bekämpfung von Diskriminierung und für eine aktive Gleichstellungsförderung Gleichstellungsinstitutionen eine wichtige Rolle spielen, die mit adäquaten Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen ausgestattet sind.

### Schlussfolgerungen

Die Resultate zeigen, dass das GlG die Situation für von Diskriminierung Betroffenen verbessert

hat und somit für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung einen klaren Fortschritt darstellt. Es zeigt sich aber auch, dass Probleme bestehen bleiben. Insbesondere gehören dazu die Angst, sich gegen Diskriminierungen zu wehren, aber auch die Schwierigkeiten der Informationsbeschaffung bei vermuteter Diskriminierung. Die festgestellten Probleme haben teilweise mit der Konzeption des GIG zu tun. Da dieses darauf angelegt ist, Diskriminierungen zu beseitigen, indem es Einzelpersonen oder ihren Verbänden ermöglicht, dagegen vorzugehen, wird die Verantwortung für die tatsächliche Gleichstellung den Betroffenen übertragen. Behördliche Institutionen übernehmen bisher – im Gegensatz zu anderen Politikbereichen – kaum eine aktive Rolle bei der Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften.

Insgesamt zeigen die Resultate der Evaluation, dass die Wirksamkeit des GIG optimiert werden kann. Handlungsbedarf besteht unter anderem im Bereich der Angst von Betroffenen, gegen Diskriminierungen anzugehen, dem mangelnden Wissen der involvierten Akteur/innen, den fehlenden Gleichstellungsmassnahmen in Unternehmen und den Schwierigkeiten beim Zugang zu relevanten Informationen im Betrieb. Massnahmen sollten sowohl beim GIG selber ansetzen als auch im breiteren Umfeld (z.B. Information, Sensibilisierung).



## Einleitung

Der vorliegende Synthesebericht schliesst die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes ab. Hier werden die Ergebnisse der umfassenden Forschungsarbeiten zusammengezogen und reflektiert. Die wichtigsten Resultate von sechs Einzelberichten sind nochmals kurz zusammengefasst, vor allem aber werden sie einander gegenübergestellt, Übereinstimmungen und Widersprüche thematisiert, und so eine Gesamtschau entwickelt, die dann auch erlaubt, ein abschliessendes Fazit zu ziehen und den Handlungsbedarf aufzuzeigen.

Der Synthesebericht ist wie folgt aufgebaut:

In **Teil I** wird die **Gesamtanlage** mit den verschiedenen Untersuchungen zur Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes erläutert.

In **Teil II** werden die Resultate aller Erhebungen und Analysen, die im Rahmen der Gesamtevaluation erfolgt, einzeln vorgestellt:

Eine **statistische Grobauswertung aller 269 Gerichtsentscheide**, die das Bundesamt für Justiz zu diesem Zweck bei den zuständigen Gerichten einforderte, schafft einen umfassenden Überblick über die bisher gerichtlich zu beurteilenden Konflikte im Zusammenhang mit dem Gleichstellungsgesetz (Kapitel 2). Analog erfolgte eine **statistische Grobauswertung aller 355 Schlichtungsfälle**, die von den Schlichtungsstellen zusammengestellt wurden. Die Leitungen dieser mit dem Gleichstellungsgesetz geschaffenen Stellen wurden auch zu ihren Erfahrungen und Einschätzungen befragt (Kapitel 3). Eine weitere schriftliche Befragung erhob die **Perspektive von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros** auf das GLG und seine Wirksamkeit (Kapitel 4). Und als Gegenstück wurde in einer repräsentativen **Unternehmensbefragung** auch die Perspektive der Arbeitgebendenseite erfasst. Zielpersonen für die Beantwortung der Fragebogen waren hier die obersten Personalverantwortlichen aus Privatwirtschaft und Öffentlichem Sektor (Kapitel 5).

Ergänzend zu diesen breit angelegten Erhebungen erfolgten zwei Vertiefungen: Eine **inhaltsanalytische Auswertung von Gerichtsentscheiden** aus den Kantonen Graubünden, Schwyz, Waadt und Zürich gibt detaillierten Einblick in die konkrete Umsetzung des GLG durch die Gerichtspraxis (Kapitel 6). Und **vertiefende mündliche Interviews** mit Vertreter/innen von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwälte/innen, die über Erfahrung mit konkreten Diskriminierungsfällen verfügen, geben exemplarische Einblicke zur Situation der von Diskriminierung Betroffenen (Kapitel 7).

Zu jeder dieser sechs Erhebungen und Analysen besteht auch ein Einzelbericht mit den detaillierten Resultaten.

In **Teil III** des Syntheseberichts werden die Ergebnisse auf die verschiedenen Problembereiche und Fragestellungen fokussiert, die den Ausgangspunkt der Evaluation bildeten (Kapitel 8 bis 12). Dazu werden Resultate aus verschiedenen Erhebungen zusammengezogen. Der Zugang ist hier also themenorientiert und folgt nicht den einzelnen Erhebungen. Der zweifache Zugang über die einzelnen Untersuchungen und über die wichtigsten inhaltlichen Schwerpunkte bringt eine gewisse Doppelspurigkeit mit sich. Es wurde jedoch versucht, diese so gering wie möglich zu halten.

Thematisch geht zunächst um die **Bekanntheit des Gleichstellungsgesetzes, um Information und Weiterbildung sowie um die persönliche Haltung** der relevanten Akteur/innen (Kapitel 8). Dann wird gefragt nach der **Entwicklung der Gleichstellung** im Erwerbsleben seit der Einführung des neuen Gesetzes 1996 und den positiven wie negativen Einflüssen des Gleichstellungsgesetzes auf diese Entwicklung. Damit verbundene Themen sind **Handlungsbedarf** und **Hindernisse** (Kapitel 9). Als nächstes folgt die **Beschreibung der konkreten Konfliktfälle** auf Betriebsebene, vor den Schlichtungsstellen und im Gerichtsfall (Kapitel 10). Wie sich dabei die **neuen Regelungen des GIG** bewährt haben, dieser Frage geht Kapitel 11 nach. Abschliessend ist skizziert, welche Rückschlüsse sich aus dem reichlichen Material auf die **Rechtsentwicklung** im Gleichstellungsbereich ziehen lassen (Kapitel 12).

In **Teil IV** wird ein **Fazit** aus den Resultaten gezogen (Kapitel 13). Daraus lässt sich Handlungsbedarf ableiten (Kapitel 14). Und ganz zum Schluss werden mögliche Massnahmen diskutiert (Kapitel 15).

Im **Anhang** findet sich neben dem Literaturverzeichnis ein Glossar mit den wichtigsten verwendeten Fachbegriffen.

## Teil I: Gesamtanlage der Evaluation

In diesem ersten Teil werden die Voraussetzungen der Evaluation vorgestellt, die Gründe und die im Vordergrund stehenden Fragen. Es gilt, die Überlegungen zum Vorgehen zu schildern und das konkrete Forschungsdesign transparent zu machen.

### 1 Ausgangslage, Fragestellungen und Analysekonzept

In den folgenden drei Abschnitten sind zunächst die Ausgangslage, sodann die Fragestellungen und das Evaluationsmodell sowie zuletzt das konkrete methodische Vorgehen dargestellt.

#### 1.1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz GLG) ist seit 1. Juli 1996 in Kraft. Es soll die Durchsetzung des verfassungsmässigen Rechts auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit erleichtern und verbietet Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben generell.

Mit einer Motion 02.3142 «Keine Rachekündigungen gegen Frauen, die sich wehren» vom 22.3.2002 verlangte Nationalrätin Vreni Hubmann, dass Rachekündigungen in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nichtig statt anfechtbar sein sollen und dass die Dauer des Kündigungsschutzes angemessen verlängert werden soll (Änderung Art 10 GLG). Sie sieht Rachekündigungen als einen wichtigen Grund, warum Frauen sich nicht stärker für ihre Rechte am Arbeitsplatz wehren. In seiner Stellungnahme hielt der Bundesrat fest, die Anfechtbarkeit sei für die Arbeitnehmenden vorteilhafter als die Nichtigkeit, da gerichtlich geklärt wird, ob die Kündigung aus Rache wegen der Geltendmachung von Diskriminierung erfolgte. Er verwies auf das im GLG verankerte Instrument der Verbandsklage, das den Betroffenen erlaube, sich weniger zu exponieren. Der Bundesrat war aber bereit, das Anliegen im Rahmen einer Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes zu prüfen. Der Nationalrat überwies die Motion am 21.6.2002 als Postulat.

Der vorliegende Evaluation stützt sich auf den Prüfungsauftrag des Postulats Hubmann. Da das Thema der Rachekündigung nicht für sich allein behandelt werden kann, wurde sie ausgedehnt auf die generelle Frage, inwiefern das Gleichstellungsgesetz seinem Anspruch gerecht wird. Die Evaluation soll eine eigentliche Bilanzierung des Gleichstellungsgesetzes und damit der Durchsetzbarkeit des Anspruchs auf Gleichstellung im Erwerbsleben bieten. Zum Auftrag gehörte auch, die Schwachstellen des Gesetzes aufzuzeigen und einen allfälligen Reformbedarf zu ermitteln. Die Aktivitäten und Tätigkeitsfelder des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann sind nicht Gegenstand der Evaluation, insbesondere auch nicht die Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz. Diese beiden Bereiche wurden bereits in früheren Evaluationen untersucht.<sup>1</sup>

Die Federführung für die Durchführung der Evaluation lag beim Bundesamt für Justiz. Das Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) sowie das Bundesamt für Statistik (BFS) waren in der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe vertreten, welche die Evaluation begleitet.

---

<sup>1</sup> Gloor/Meier 1999 und 2000; Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats 1999.

## 1.2 Fragestellungen und Evaluationsmodell

Wie bei Gesetzesevaluationen üblich, werden auch bei der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes mehrere Ebenen berücksichtigt:

■ **Zielevaluation:** Die **Ziele** stellen die **notwendige Referenz** dar, an welcher die Wirkungen letztlich gemessen werden. Das Ziel des GlG ist in Art. 1 relativ abstrakt umschrieben: «Dieses Gesetz bezweckt die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann.» Hilfreicher ist es, die Perspektive quasi umzudrehen und in den Blick zu nehmen, welche Probleme mit dem Gesetz gelöst werden sollten. Das Ziel wäre dann erreicht, wenn das Problem (zu einem gewissen Grad) gelöst ist.

Die Ziele waren im der Ausschreibung beiliegenden «**Wirkungsmodell des Gleichstellungsgesetzes**» bereits als vom GlG zu lösende Probleme dargestellt (vgl. **Tabelle 1**), und die Evaluation knüpft an dieses Schema an. Zusätzlich wurden jedoch auch konkurrierende Hypothesen geprüft und unbeabsichtigte Wirkungen einbezogen.

Tabelle 1: Wirkungsmodell des Gleichstellungsgesetzes

Problem	Lösungsinstrument im GlG
Fehlende Sensibilisierung für die Gleichstellungsthematik	Allg. Diskriminierungsverbot (Art. 3)
Exponierung von Personen, die sich gegen eine erlittene Diskriminierung wehren	Verbandsklagerecht (Art. 7)
Schwierige Beweisführung	Beweislasterleichterung (Art. 6)
Fehlender Kündigungsschutz	Kündigungsschutz (Art. 10)
Fehlende Unterstützung für von Diskriminierung Betroffene	Schlichtungsstellen (Art. 11), Finanzhilfen (Art. 15)
Kostspielige Verfahren	Kostenlosigkeit des Verfahrens (Art. 12, Abs. 2)
Tabuisierung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz	Haftung des Arbeitgebers bei sexueller Belästigung (Art. 4 und 5 Abs. 3)

Quelle: Ausschreibung der Evaluation

Ein Gesetz, also auch das GlG, lässt sich im Sinn der in der Evaluationsliteratur gebräuchlichen Begrifflichkeit als «Programm» interpretieren. Das Programm besitzt eine **Programmtheorie**. Dies sind Aussagen oder Hypothesen über die beabsichtigten Wirkungen, wie sie im «Wirkungsmodell des Gleichstellungsgesetzes» formuliert sind. Die Evaluation setzt bei der Programmtheorie an. Ein Programm ist gleichzeitig charakterisiert als **Kooperationssystem**, in dem eine ganze Reihe von Akteur/innen mit teils unterschiedlichen Vorstellungen, Absichten und Interessen mehr oder weniger zusammenarbeiten. Der Programmprozess lässt sich als **Strategie** beschreiben. Seine wichtigsten Bestandteile sind **Interventionen**, die bei einem bestimmten Personenkreis eine Veränderung bewirken sollen. Ob diese Wirkung eintritt, ist das Interventionsergebnis oder der **Outcome**. Davon ist der **Impact** im weiteren Sinn zu unterscheiden, der stärker auch unbeabsichtigte und indirekte Wirkungen aufnimmt.

Um die Interventionen zu fassen und die Wirkungen zu überprüfen, sind aus den Zielen mehr oder minder messbare **Indikatoren** abzuleiten. Wir haben das Indikatorensystem in der Form von Schlüsselfragen aufgebaut (vgl. **Tabelle 2**). Diese Schlüsselfragen werden im Teil III dieses Syntheseberichts einzeln beantwortet. Sie berühren zunächst den Bekanntheits- und Wirkungsgrad des GlG. Als nächstes stehen die Wirkungen im Einzelfall auf verschiedenen Ebenen im Zentrum des Interesses. Anschliessend werden die Erfahrungen mit den wichtigsten neuen Rechtsinstrumenten zum Thema gemacht. Ganz am Schluss steht die Frage, wieweit die Anwendung des Gesetzes zur Klärung der Rechtsverhältnisse beigetragen hat.

Tabelle 2: Schlüsselfragen der Evaluation

Themenbereich	Schlüsselfragen
<b>Bekanntheitsgrad des GIG, Information und persönliche Haltung der relevanten Akteur/innen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Welchen Bekanntheitsgrad hat das GIG bei den verschiedenen involvierten Akteur/innen?</li> <li>■ Welche der im Gleichstellungsgesetz neu verankerten Regelungen sind in Arbeitnehmendenorganisationen und Unternehmen besser bekannt, welche weniger?</li> <li>■ Sind die Regelungen für die involvierten Akteur/innen klar und verständlich?</li> <li>■ Wie bekannt sind die mit dem GIG eingeführten Schlichtungsstellen für Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben?</li> <li>■ Wie wurde von den verschiedenen Seiten über das Gleichstellungsgesetz informiert?</li> <li>■ Wie haben sich Akteur/innen aus Unternehmen, Arbeitnehmendenorganisationen und Gerichten zum GIG weitergebildet?</li> <li>■ Welchen Stellenwert hat das Thema «Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben» bei den relevanten Akteur/innen?</li> <li>■ Unterstützen die relevanten Akteur/innen die Stossrichtung des Gesetzes oder haben sie persönlich Widerstände dagegen?</li> <li>■ Wie wird das Gleichstellungsgesetz selber von Arbeitnehmendenseite eingeschätzt?</li> </ul>
<b>Einfluss des GIG auf Entwicklung und Stand der Gleichstellung im Erwerbsleben</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wie hat sich die Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt in den letzten zehn Jahren aus Sicht von Arbeitnehmendenorganisationen und Unternehmen entwickelt?</li> <li>■ Werden die Veränderungen auf das GIG zurückgeführt?</li> <li>■ Welche wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren haben die Erwerbssituation von Frauen unabhängig vom GIG beeinflusst?</li> <li>■ Welche Faktoren innerhalb der Unternehmen haben die Entwicklung der Gleichstellung beeinflusst?</li> <li>■ In welchen Bereichen besteht aus der Sicht von Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen und Unternehmen Handlungsbedarf?</li> <li>■ Wie beeinflusst das GIG die Verhandlung von Gesamtarbeitsverträgen und betrieblichen Vereinbarungen?</li> <li>■ Wie viele Betriebe haben allgemeine Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung getroffen?</li> <li>■ Wie viele Betriebe haben Massnahmen zur Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz getroffen? Welche?</li> <li>■ Wie wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer korrekten Umsetzung des GIG eingeschätzt?</li> <li>■ Was hat das GIG Positives oder Negatives gebracht?</li> <li>■ Gibt es aus Sicht der involvierten Akteur/innen Hindernisse, die der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung entgegenstehen? Und wenn ja, worin liegen sie?</li> </ul>
<b>Konkrete Diskriminierungsfälle: Beratung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ist das Beratungs- und Unterstützungsangebot für die Betroffenen genügend leicht zugänglich? Wo ergeben sich allenfalls Probleme?</li> </ul>
<b>Konkrete Diskriminierungsfälle: Konfliktfälle auf Betriebsebene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mit welchen konkreten Diskriminierungsfällen sind Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen konfrontiert? Wie haben sich die Fälle entwickelt?</li> <li>■ Wie häufig sind Personalverantwortliche mit Beschwerden über Diskriminierung auf Grund des Geschlechts konfrontiert? Um was geht es dabei? Und wie gehen die Betriebe mit Konfliktfällen um?</li> <li>■ Welche Rahmenbedingungen fördern oder verhindern, dass Betroffene sich gegen eine Diskriminierung wehren?</li> <li>■ Was hindert Diskriminierte allenfalls daran, eine Klage nach GIG einzureichen?</li> </ul>
<b>Konkrete Diskriminierungsfälle: Konfliktfälle vor der Schlichtungsstelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wie viele Schlichtungsfälle gab es in den einzelnen Kantonen? Was waren die Themen? Zu welchem Ergebnis kamen sie?</li> <li>■ Gibt es zwischen den einzelnen Kantonen systematische Unterschiede? Hängen diese mit den verschiedenen Organisationsformen der Schlichtungsstellen zusammen?</li> <li>■ Welche Erfahrungen haben Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen mit den Schlichtungsstellen und wie schätzen sie diese ein?</li> <li>■ Welche Erfahrungen haben Arbeitgebende mit den Schlichtungsstellen und wie schätzen sie diese ein?</li> <li>■ Wo nehmen die Schlichtungsstellen selber Stärken und Schwächen des GIG wahr? Wo sehen sie Probleme?</li> </ul>
<b>Konkrete Diskriminierungsfälle: Konfliktfälle vor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wie viele Prozesse gab es seit Inkrafttreten des GIG?</li> <li>■ Wie war der Weg der Gerichtsverfahren durch die Instanzen?</li> <li>■ Welche Diskriminierungstatbestände waren betroffen?</li> <li>■ Wie wurden die Klagen und Beschwerden nach GIG vor Gericht entschieden?</li> </ul>

<b>Gericht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Welche Prozessdauern ergaben sich?</li> <li>■ Wie viele Fälle waren öffentlich-rechtlich und wie viele privatrechtlich?</li> <li>■ Wie verteilen sich die Fälle auf Berufe, Branchen, Geschlecht etc.?</li> <li>■ Klagen von Diskriminierung Betroffene allein? Schliessen sie sich zusammen? Werden sie durch Arbeitnehmendenorganisationen unterstützt?</li> <li>■ Wie viele Klagen werden zurückgezogen? Was sind Gründe für den Rückzug?</li> <li>■ Sind die Kosten der Gerichtsprozesse ein Problem?</li> </ul>
<b>Neue Regelungen im GIG: Beweisverfahren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wie wird der Untersuchungsmaxime in der Gerichtspraxis nachgelebt? Ergeben sich aus diesem Prinzip Probleme?</li> <li>■ Welche Erfahrungen haben Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen mit der Beweislast erleichterung?</li> <li>■ Welchen Einfluss hat die Beweislast erleichterung bzw. das Fehlen derselben? Sind unterschiedliche Erfolgsquoten von Klagen festzustellen in Bereichen des GIG, in welchen die Beweislastumkehrung gilt bzw. nicht gilt?</li> <li>■ Hat die Gerichtspraxis geklärt, welche Anforderungen an eine Glaubhaftmachung gestellt werden? Ergeben sich in diesem Bereich Probleme?</li> <li>■ Hat die Gerichtspraxis geklärt, welche Anforderungen an Rechtfertigungsgründe der Arbeitgeberseite für eine Ungleichbehandlung gestellt werden? Ergeben sich in diesem Bereich Probleme?</li> <li>■ Welche Hindernisse werden bei einer Ausweitung der Beweislast erleichterung gesehen?</li> </ul>
<b>Neue Regelungen im GIG: Verbandsklagen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wie viele Verbandsklagen gab es? Welche? Wie viele Fälle waren öffentlich-rechtlich und wie viele privatrechtlich? Wie verteilen sich die Fälle auf Berufe und Branchen?</li> <li>■ Welche Diskriminierungstatbestände waren betroffen?</li> <li>■ Wie wurden sie entschieden? Wie war ihr Weg durch die Instanzen?</li> <li>■ Welche Prozessdauern ergaben sich?</li> <li>■ Sind breite Auswirkungen erfolgreicher Verbandsklagen und -beschwerden festzustellen?</li> <li>■ Ist das Rechtsmittel der Verbandsklage den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen bekannt? Wie schätzen sie es ein? Wo werden Probleme gesehen? Welche konkreten Erfahrungen liegen vor? Wo liegen aus ihrer Sicht die Gründe dafür, dass es nicht mehr Verbandsklagen gibt?</li> <li>■ Ist das Rechtsmittel der Verbandsklage den Unternehmen bekannt? Welchen Stellenwert hat diese Möglichkeit aus Sicht der Betriebe? Welche konkreten Erfahrungen liegen vor?</li> </ul>
<b>Neue Regelungen im GIG: Kündigungsschutz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wissen die Arbeitgebenden, dass im Zusammenhang mit Beschwerden über Diskriminierung ein Kündigungsschutz besteht?</li> <li>■ Hindert die Angst vor Arbeitsplatzverlust heute noch Diskriminierte, sich zu wehren?</li> <li>■ Reicht der im GIG vorgesehene Kündigungsschutz aus?</li> <li>■ Zeigen sich in der Gerichtspraxis Probleme mit dem Thema Kündigung?</li> <li>■ Wie viele Klagen werden aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis heraus, wie viele nach einer Kündigung eingereicht? Wie oft kommt es in der Folge zu einer Kündigung (Rachekündigung) bzw. einem fortbestehenden Arbeitsverhältnis?</li> <li>■ Wie oft ist der Kündigungsschutz Thema in Schlichtungs- und Gerichtsverfahren?</li> </ul>
<b>Neue Regelungen im GIG: Sexuelle Belästigung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wie gross war der Anteil Klagen zum Thema sexuelle Belästigung?</li> <li>■ Wie wirkt sich aus, dass die Beweislast erleichterung in diesem Bereich nicht gegeben ist?</li> <li>■ Welche Chancen und Risiken birgt eine Ausweitung der Beweislast erleichterung?</li> <li>■ Welches waren die Folgen für Opfer, belästigende Person und Arbeitgebende?</li> <li>■ Ist ein GIG-Verfahren bei sexueller Belästigung am Arbeitsplatz die Regel oder ist diese Möglichkeit den Betroffenen, Beratenden und Anwälten zu wenig bekannt? Gibt es Hemmschwellen, Arbeitgebende einzuklagen?</li> </ul>
<b>Rechtsentwicklung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Entsteht durch eine präzisere Definition der Tatbestände und die Rechtsentwicklung durch die Gerichtspraxis eine zunehmende Rechtssicherheit?</li> <li>■ Wie könnte aus Sicht der relevanten Akteur/innen die Umsetzung des GIG (noch) wirksamer gestaltet werden?</li> <li>■ Welche Schlüsse lassen sich aus ausländischen Evaluationen mit in der Schweiz nicht existierenden Rechtsinstrumenten im Gleichstellungsbereich für das GIG ziehen?</li> <li>■ Über welche Durchsetzungskompetenzen verfügen ausländische Gleichstellungsinstitutionen?</li> <li>■ Wie werden die Informationsprobleme insbesondere im Lohnbereich gelöst?</li> <li>■ Gibt es Vorgaben für die Erstellung von Gutachten im Bereich von Arbeitsbewertung und Lohngleichheit?</li> <li>■ Welche Rolle spielt in dieser Diskussion das Schlichtungsverfahren?</li> <li>■ Existieren andere aussergerichtliche Formen der Konfliktbewältigung im Gleichstellungsbereich?</li> </ul>

Zur Zielevaluation gehört auch die **Konsistenzprüfung**: Das zu prüfende Gesetz ist dahingehend zu beurteilen, ob es die vorgegebenen Ziele überhaupt erreichen kann bzw., was vom Gesetz erwartet werden kann und wo sein Grenzen liegen. Diese Frage ist im abschliessenden Fazit aufzunehmen.

■ **Vollzugsevaluation**: In einem ersten Schritt geht es darum, das Instrument in seiner quantitativen Dimension (**Output**) sowie hinsichtlich der organisatorischen Abläufe darzustellen. In einem zweiten Schritt wird dann überprüft, ob die vollziehenden Stellen **effektiv** das tun, was das Gesetz vorgibt, und ob sie es **effizient** tun.

Die zu evaluierenden Bestimmungen des GIG werden nicht von einem Amt vollzogen, sondern auf ganz verschiedenen Ebenen umgesetzt. Dieses Puzzle aus Tätigkeiten von Anwält/innen, Gerichten, Schlichtungsstellen, Beratungsstellen (inkl. Gleichstellungsbüros), Arbeitnehmenden-Organisationen und Personalpolitik in den Betrieben muss in seiner Gesamtheit erfasst werden. Von den organisatorischen Abläufen interessieren vor allem die Dauer der Verfahren sowie die institutionellen Arrangements der Schlichtungsstellen. Die Effektivität ist sinngemäss pro Akteurgruppe einzuschätzen. Die Beurteilung der **Effizienz** stützt sich auf summarische Aussagen der verschiedenen Gruppen von Beteiligten und Betroffenen zu von ihnen identifizierten Kostenproblemen.<sup>2</sup>

■ **Wirkungsanalyse**: Nun geht es darum, die beabsichtigten wie unbeabsichtigten Wirkungen konkret zu messen. Die Wirkungsanalyse ist der klare Schwerpunkt aller Untersuchungen, auf den das Forschungsdesign ausgerichtet ist. Die Annäherung an die sehr komplexen Wirkungszusammenhänge, wie sie für das GIG charakteristisch sind, erfordert die **Kombination verschiedener Untersuchungstechniken** (Triangulationsverfahren). In der Beurteilung der Wirkungen (und der Qualität der Interventionen) sind die Resultate aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten: Aus der **Perspektive der wirtschaftlichen Verantwortlichkeit** (Mittel effizient einsetzen, Kosten-Nutzen-Bilanz), der **Perspektive der Beteiligten und Betroffenen** (stakeholders) sowie der **Perspektive der Expert/innen** (Programmentwickelnde, Projektmanagement). Aufgrund einer **Kontextanalyse** lassen sich Hypothesen formulieren, welche Kontextbedingungen in welcher Weise die Umsetzung des GIG und seiner Ziele erschweren oder erleichtern.

■ **Auswertung**: Abschliessend ist ein Fazit zu ziehen darüber, in welchem Ausmass die (beabsichtigten und unbeabsichtigten) Wirkungen eingetroffen sind (**Effektivität**) und wie sich Kosten und Nutzen der Massnahme verhalten (**Effizienz**). Es gilt, den Grad der Zielerreichung (**Wirksamkeit**) und den **Impact** (Auswirkungen im weiteren Sinn) einzuschätzen und die **Betroffenenfreundlichkeit** sowie die **Vollzugstauglichkeit** zusammenfassend zu thematisieren. Aus diesen Analysen lässt sich der Handlungsbedarf ableiten, und aus diesem folgen Vorschläge für Massnahmen im Hinblick auf eine (noch) wirksamere Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes.

---

<sup>2</sup> Auf eine eigentliche Berechnung der Kosten einer korrekten Umsetzung für Betriebe und öffentliche Verwaltungen verzichten wir bewusst. Wir halten solche errechneten Beträge als eine problematische Messgrösse: Die grössten Kostenfolgen ergeben sich aus Lohngleichheitsverfahren und ihrer Breitenwirkung. Grundsätzlich ist es den Betrieben (inkl. Verwaltungen) jedoch freigestellt, die Löhne diskriminierter Frauen anzuheben oder jene privilegierter Männer zu senken. Die beiden Strategien sind mit sehr ungleichen Kosten verbunden. Dass in der Realität regelmässig die Frauenlöhne angepasst werden, ist nicht ein Problem des Gesetzes. Zudem entstehen die Kosten für Lohnnachzahlungen und -aufbesserungen dort, wo sich Arbeitgeber nicht an seit nunmehr über 20 Jahren geltendes Recht halten. Sie haben also bislang von unrechtmässigen Einsparungen profitiert. Nun ist Diskriminierung im GIG nicht nur auf Lohngleichheit bezogen. Die Entschädigungspflicht, die bei Diskriminierung generell besteht, hat gewollten Strafcharakter. Es handelt sich also auch hier keineswegs um notwendige Kosten.

### 1.3 Konkretes methodisches Vorgehen

Wir gingen grundsätzlich davon aus, dass ein **Vorgehen auf drei Ebenen** gleichermassen wichtig ist:

- Eruierung und Auswertung der GIG-Fälle (Gerichte und Schlichtungsstellen)
- Befragung verschiedener an der Umsetzung des GIG Beteiligter zu ihren Erfahrungen
- Statistische Auswertung der Löhne und der beruflichen Stellung von Frauen und Männern (aufgrund der LSE) als wichtigste Indikatoren für eine ungleiche Erwerbssituation.

Der dritte Punkt wurde in einer separaten Studie im Auftrag des Bundesamts für Statistik BFS untersucht und ist hier deshalb kein Thema.<sup>3</sup> Das methodische Vorgehen für die ersten beiden Punkte wurde so gewählt, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen möglichst viele Informationen erhoben werden konnten und die Blickwinkel von verschiedenen Akteur/innen einbezogen wurden. Konkret wurden folgende methodische Schritte vorgenommen:

■ **Literatur- und Dokumentenanalyse (Baustein 1):** Durch eine Sichtung der Literatur zum Schweizerischen GIG, vorhandener ausländischer Evaluationen sowie Studien zu betrieblichen und gesellschaftlichen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Frau und Mann wurde vorhandenes Wissen aufgearbeitet. Dieses Grundwissen fließt in die Gestaltung der Erhebungsinstrumente und in sehr konzentrierter Form in den Synthesebericht ein.

■ **Befragung von Gerichten und statistische Grobauswertung der Gerichtsurteile (Baustein 2):** In einer Vollerhebung wurden alle Gerichte, die grundsätzlich GIG-Klagen beurteilen können, schriftlich zu ihren Fällen befragt. Sie wurden gebeten, dem Bundesamt für Justiz die Urteile und Verfügungen im Volltext zur Datenaufnahme und dem Evaluationsteam zur weiteren Auswertung zu übergeben.

■ **Befragung der Schlichtungsstellen und statistische Grobauswertung der Schlichtungsfälle (Baustein 3):** In einer Vollerhebung wurden alle kantonalen Schlichtungsstellen nach dem GIG zu den durch sie durchgeführten Schlichtungsverfahren befragt und Angaben zu den einzelnen Fällen erhoben. Zusätzlich wurden die Erfahrungen der Schlichtungsstellen als Akteur/innen im Bereich des GIG erfragt.

■ **Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros (Baustein 4):** Die Perspektive der Arbeitnehmenden wurde indirekt durch eine breit angelegte schriftliche Befragung von verschiedenen Arbeitnehmendenorganisationen und Beratungsstellen erfasst.

■ **Schriftliche Unternehmensbefragung (Baustein 5):** Die Perspektive der Arbeitgebenden bzw. der obersten Personalverantwortlichen wurde in den Unternehmen und Verwaltungen selber erfasst. Es wurde eine breit angelegte schriftliche Befragung mit einer repräsentativen Stichprobe von Betrieben aus der Privatwirtschaft wie auch aus dem Öffentlichen Sektor realisiert.

■ **Inhaltsanalytische Auswertung von Gerichtsfällen (Baustein 6):** Durch eine detaillierte inhaltsanalytische Auswertung von Gerichtsurteilen in den ausgewählten Kantonen Graubünden, Schwyz, Zürich und Waadt wurde die Anwendungsrealität des GIG über die verschiedenen Instanzen hinweg vertieft analysiert und dokumentiert.

■ **Mündliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, Gleichstellungsbüros und spezialisierten Anwält/innen (Baustein 7):** In einer mündlichen Befragung wurde

---

<sup>3</sup> Strub, Silvia; Michael Gerfin; Aline Bütikofer (2005): Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturserhebungen 1998, 2000 und 2002. Untersuchung im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Im Auftrag des Bundesamts für Statistik.



die Perspektive der mit von Diskriminierung Betroffenen in Kontakt stehenden Akteur/innen anhand konkreter Diskriminierungsfälle vertieft. Dazu wurden 20 halbstandardisierte, leitfadenbasierte Interviews mit ausgewählten Personen durchgeführt.

## Teil II: Ergebnisse der einzelnen Erhebungen und Analysen

In den folgenden Kapiteln 2 bis 7 werden die Ergebnisse der einzelnen im Rahmen der Evaluation realisierten Erhebungen und Analysen zusammenfassend dargestellt. Die ausführliche Berichterstattung über die einzelnen Bausteine der Untersuchung erfolgte in Einzelberichten, auf welche jeweils verwiesen wird.

### 2 Befragung der zuständigen Gerichte und statistische Grobauswertung der Gerichtsurteile<sup>4</sup>

Für die Evaluation war es zentral, einen Überblick zu erhalten, wie viele Gerichtsverfahren es in diesem neuen Rechtsbereich überhaupt gab, und diese mit einer statistischen Grobauswertung breit im Überblick anzuschauen. Das Bundesamt für Justiz hat im Frühling 2004 alle zuständigen Gerichte angeschrieben und gebeten, ihm alle bisherigen GIG-Entscheide für die Auswertung im Rahmen der Evaluation zuzustellen. Es hat diverse Variablen aus den Urteilen in einer Datenbank erfasst, die anschliessend im Büro BASS ausgewertet wurde (im Folgenden verwendete Kurzbezeichnung: *Statistische Grobauswertung der Gerichtsentscheide*).

Der **Rücklauf** war ausserordentlich hoch. Nur gerade zwei angeschriebene Gerichte antworteten nicht. Je nach Fallarchivierung war es für die Gerichte jedoch mit Schwierigkeiten verbunden, die GIG-Verfahren zu eruieren. Die Datengrundlage wurde deshalb durch eigene Recherchen ergänzt. Insgesamt kamen 269 auswertbare Urteile und Abschriften zusammen. Die Abdeckung dürfte vor allem bei den Urteilen hoch sein und damit repräsentativ für die schweizerische Rechtssprechung in diesem Bereich.

142 Gerichtsentscheide (54%) betreffen **öffentlich-rechtliche** Arbeitsverhältnisse, 122 Entscheide (46%) **privatrechtliche**,<sup>5</sup> 32 betrafen **Verbandsklagen**. Bei zwei Dritteln aller Entscheide handelt es sich um den ersten Gerichtsentscheid. Gut ein Viertel aller Entscheide stammten von einer Zweitinstanz, die restlichen sind dritte bis sechste Urteile in gleicher Sache. Die 269 ausgewerteten Gerichtsentscheide lassen sich so **176 Fällen** zuordnen, die teilweise über mehrere Instanzen laufen. Aus methodischen Gründen wurden die einzelnen Entscheide ausgewertet und nicht Verfahrensgeschichten über mehrere Instanzen hinweg rekonstruiert. Die Verteilung nach Gerichtstyp ist in **Abbildung 1** ersichtlich.

Die **Verteilung** der Gerichtsentscheide über die **Kantone** ist sehr ungleich. Fast ein Drittel betrifft allein den Kanton Zürich. Ins zweite Drittel teilen sich Genf, die Waadt und Solothurn. Mehr als zehn Entscheide existieren daneben nur für Basel-Stadt und St. Gallen. Sechs Kantone (AI, AR, GL, NW, SH, UR) hatten gar keine GIG-Gerichtsentscheide. In Relation mit den Beschäftigtenzahlen des Kantons ist die Anzahl der Verfahren neben den genannten auch im Kanton Jura hoch.

Gut die Hälfte der Entscheide stammen allein von drei **Gerichten**: dem Bundesgericht (56), dem Zürcher Verwaltungsgericht (52) und dem Genfer Tribunal des prud'hommes (29). Der Anteil **öffentlich-rechtlicher** und **privatrechtlicher** Entscheide ist je nach Kanton ganz unterschiedlich. In AG, GE, SG, und VD

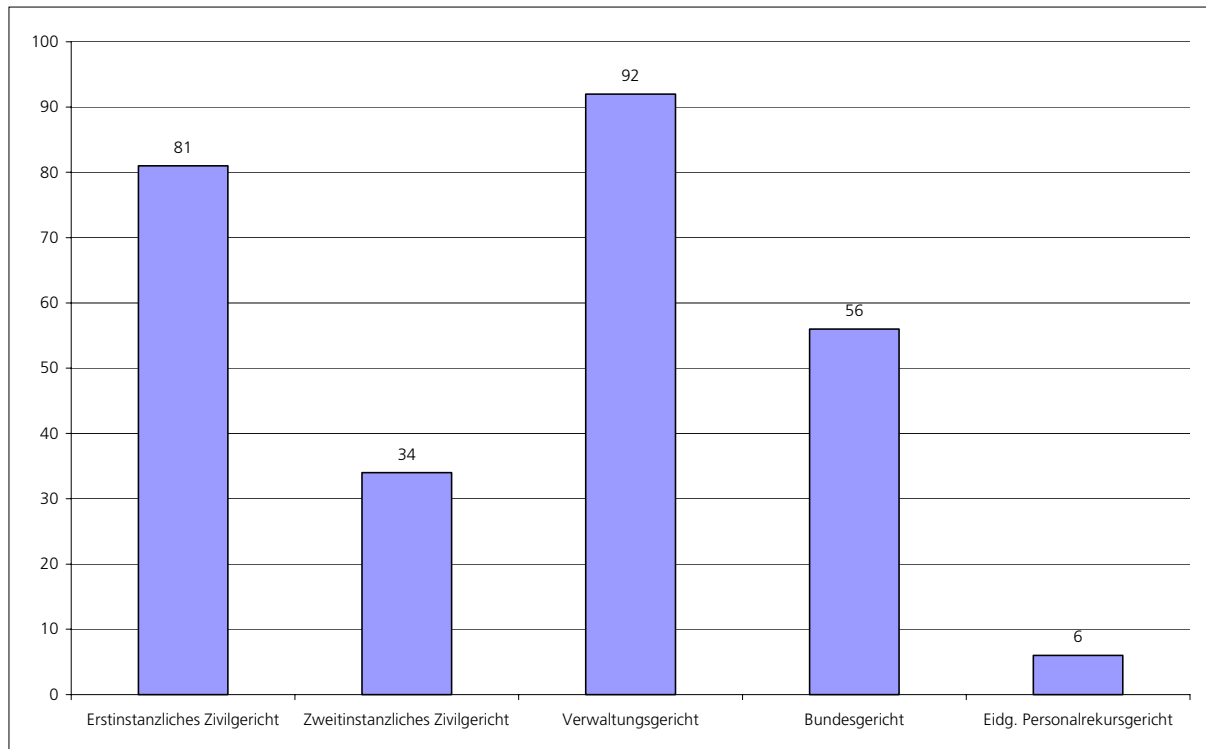
---

<sup>4</sup> Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse findet sich im Einzelbericht «Befragung der zuständigen Gerichte und statistische Grobauswertung der Gerichtsurteile» (Stutz, Heidi, 2005).

<sup>5</sup> 5 Fälle waren keinem dieser zwei Rechtsgebiete zuordenbar. So wurde anfangs versucht, auch Dinge wie Quotenregelungen in der Politik etc. nach GIG beurteilen zu lassen.

dominieren die privatrechtlichen, in FR, SO, VS, ZH die öffentlich-rechtlichen, in den anderen sind beide Bereiche relativ ausgewogen oder es existieren nur wenige Fälle.

Abbildung 1: Anzahl Entscheide nach Gerichtstyp



Quelle: Gerichtsdatenbank. N = 269.

Zur **Entwicklung**: Die Zahl der Gerichtsentscheide ist bis 1998 auf um die 30 Fälle im Jahr gestiegen. Dieses Niveau wurde bis 2000 in etwa gehalten, erhöhte sich dann für zwei Jahre auf um die 40 Entscheide und stieg 2003 sprunghaft auf 71 Entscheide an. Dieser Sprung ist allein auf GE und ZH zurückzuführen. In **Genf** nahmen die privatrechtlichen Verfahren stark zu, die sexuelle Belästigung betrafen. In **Zürich** ging es in 28 von 29 2003er Entscheide um Lohngleichheitsfragen in Pflegeberufen. Die meisten waren Folgefälle von vier grossen Lohngleichheitsverfahren, nach denen mehrere tausend Personen Lohnnachzahlungen von rund 280 Mio. Franken geltend machten und im Kantonsbudget jährliche Lohnmehrkosten um 70 Mio. Franken unterzubringen waren.

Bei den Entscheiden aufgrund von **Verbandsklagen** lässt sich keine klare Entwicklung ablesen. Da 29 der 32 Entscheide den öffentlich-rechtlichen Bereich betrafen und die Fallzahlen dort generell anstiegen, ist der relative Anteil der Verbandsklagen über die Jahre gesunken.

Was die **Art der Diskriminierung** betrifft, lässt sich feststellen, dass die Gerichtsentscheide von der **Lohngleichheitsfrage** dominiert sind. Mit deutlichem Abstand folgen **sexuelle Belästigung** und **diskriminierende Kündigung**. Die Kategorie «Diskriminierungsverbot allgemein» umfasst unter anderem Diskriminierung aufgrund einer Schwangerschaft, bei der Pensionierung sowie im Rahmen von Betriebsrestrukturierungen. In 14 Entscheiden spielte eine **Rachekündigung** eine Rolle. Die einzige andere Diskriminierungsart mit über 10 Entscheiden war die **Nichtanstellung**. Diskriminierende Praktiken rund um

Weiterbildung und Beförderung, die in der betrieblichen Gleichstellungsarbeit hohen Stellenwert besitzen, wurden dagegen kaum je gerichtlich eingeklagt.

Im **öffentlich-rechtlichen Sektor** betreffen fast 80 Prozent der Entscheide den Lohn. Im **Privatsektor** ist keine solche Konzentration festzustellen. Am häufigsten geht es hier um sexuelle Belästigung (40%), dann ebenfalls um den Lohn (34%) und um diskriminierende Kündigung (31%). Rachekündigungen machen 11% der Nennungen aus – im öffentlichen Sektor gab es dazu nur einen einzigen Entscheid.

Auch **nach Kantonen** sind die Diskriminierungsarten ungleich verteilt: Ausser in BS spielt sexuelle Belästigung vor Deutschschweizer Gerichten eine marginale Rolle, in GE und VD dagegen ist es die am häufigsten zu beurteilende Diskriminierungsart. Umgekehrt ist das Gewicht von Lohnklagen in SO und ZH besonders gross.

Insgesamt ging in 258 der 269 Gerichtsentscheide die Klage von den Arbeitnehmenden aus. In 22 Fällen waren Arbeitgebende die klagende Seite. Sie tauchen jedoch nur als (Mit-)Rekurrierende vor höheren Instanzen auf. 205 Entscheide betrafen **Einzelklagen**, 48 Entscheide **Gruppen** von 2 bis 50 Personen. Daneben gab es einzelne **Massenfälle** mit bis zu 581 Klagenden, die allesamt Lehrberufe betrafen. Der Männeranteil an den Klagenden erreicht insgesamt keine 5 Prozent.

Die 32 Entscheide aufgrund von **Verbandsklagen** konzentrieren sich mit zwei Westschweizer Ausnahmen im öffentlich-rechtlichen Bereich. Fast die Hälfte betrifft allein den Kanton Zürich (14). In 28 der 32 Entscheide ging es um Lohn. Der bei weitem «klagefreudigste» Verband war der Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD, der an mehr als der Hälfte Entscheide aufgrund von Verbandsklagen als Partei beteiligt war. Mindestens sechsmal vor Gericht waren aber auch die Berufsverbände der Lehrerinnen und Lehrer, der Kindergärtnerinnen sowie des Krankenpflegepersonals. Insgesamt klagten zehn Verbände.

Von den ausgewerteten Entscheiden waren 245 **Urteile**, der Rest **Abschreibungen** infolge Rückzug (5) oder infolge Einigung (16). Ein **hoher Anteil der Urteile** wurde **weitergezogen**. Bei den erstinstanzlichen Zivilgerichten waren es mindestens die Hälfte, bei den zweitinstanzlichen Zivilgerichten und den Verwaltungsgerichten mindestens ein Drittel.

**Zu wessen Gunsten** fielen die Entscheide aus? Relativ selten geschah dies voll zu Gunsten der Arbeitnehmenden (16%), etwas häufiger war der Ausgang für diese mehrheitlich positiv (26%). Die ihren Anliegen nicht gewogenen Urteile überwogen aber insgesamt: 14% waren mehrheitlich negativ und 44% voll zu ihren Ungunsten. Die ersten Instanzen sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privatrechtlichen Bereich entschieden häufiger zu Ungunsten der Arbeitnehmenden als die Rekursinstanzen, die folglich etliche der negativen erstinstanzlichen Entscheide kippten.

Eine Differenzierung des Ausgangs **nach Diskriminierungsarten** verweist ebenfalls auf Unterschiede. Bei Lohnungleichheit entspricht die Erfolgsquote für die Arbeitnehmenden etwa dem Gesamtdurchschnitt (41% für AN positiv; 51% negativ), wobei Verbandsklagen seltener positiv für die Arbeitnehmendenseite ausgingen als Individualklagen (25% gegenüber 53%). Entscheide, in denen es (auch) um diskriminierende Kündigung ging, fielen besonders häufig zu Ungunsten der Arbeitnehmenden aus (30% gegenüber 68%). Günstiger ist das Bild für sie bei Entscheiden, in denen es (auch) um eine Rachekündigung ging (50% gegenüber 43%).

Die Entscheide zu den beiden Diskriminierungsarten **ohne Beweislast erleichterung** – Nichtanstellung und sexuelle Belästigung – fallen tendenziell für die Arbeitnehmenden etwas ungünstiger aus als im Ge-

samtdurchschnitt. Doch die Differenz ist deutlich kleiner als jene zwischen den verschiedenen Diskriminierungsarten mit gleicher Beweisregelung. Insgesamt kamen Arbeitnehmende bei den Diskriminierungsarten diskriminierende Kündigung sowie Nichtanstellung vor Gericht am seltensten durch.

Als Problem im Zusammenhang mit dem Gleichstellungsgesetz wird oft auch eine lange **Verfahrensdauer** genannt. Hier wurde erhoben, wie viel Zeit bei einem einzelnen Entscheid zwischen Eingangs- und Urteilsdatum verstreicht. Im gesamtschweizerischen Schnitt sind innert 7.3 Monaten die Hälfte aller Gerichtsentscheide gefällt. Die durchschnittliche Verfahrensdauer dagegen liegt bei 15 Monaten, weil sich der Entscheid mitunter sehr viel länger hinziehen kann. Das Maximum liegt bei 88 Monaten, also über sieben Jahren für einen einzelnen Entscheid. Die erstinstanzlichen Gerichte brauchen für ihren Entscheid in der Regel mehr Zeit als die Rekursinstanzen. Und bei einer Differenzierung nach Diskriminierungsarten zeigt sich, dass es vor allem die Lohnverfahren sind, die sich sehr lange hinziehen können.

Wer hat vor Gericht geklagt? Die Analyse nach **Berufsgruppen** zeigt eine starke Konzentration: Jeder fünfte Entscheid betraf Pflegeberufe, fast jeder fünfte Entscheid typische Frauenberufe unter den Lehrkräften. Werden noch Beamtinnen und soziale Berufe dazu genommen, geht es in über der Hälfte aller Gerichtsentscheide um im öffentlichen Sektor konzentrierte und qualifizierte Beschäftigtengruppen. Es folgen Büroberufe, Verkauf, Arbeiterinnen und sonstige tief Qualifizierte sowie das Gastgewerbe.

Personen aus Pflege- und Lehrberufen, Kader und Hochqualifizierte sowie Medienleute klagten am häufigsten Lohnungleichheit ein. Dies trifft etwas abgeschwächt auch für soziale Berufe und Beamtinnen zu. In Büro- und Verkaufsberufen sowie im Gastgewerbe dagegen dominiert sexuelle Belästigung. Bei Arbeiterinnen und tief Qualifizierten spielen sowohl Lohn als auch sexuelle Belästigung eine Rolle. Für Berufsleute aus dem Verkauf erreicht diskriminierende Kündigung den höchsten Anteil. Er ist bei den Büroberufen und im Gastgewerbe ebenfalls hoch. Diese Diskriminierungsart kommt jedoch in praktisch allen Berufsgruppen vor. Bei den Rachekündigungen stehen die Büroberufe anteilmässig an der Spitze. Die Konzentration auf weniger privilegierte Berufsgruppen ist bei dieser Diskriminierungsart weniger ausgeprägt, vielleicht, weil Tiefqualifizierte häufiger erst nach der Kündigung klagen.

Für die Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes ist wichtig, ob Diskriminierte sich wehren können, ohne das Arbeitsverhältnis zu gefährden. Der **Anteil der Arbeitsverhältnisse**, die trotz dem Gang vor Gericht **bestehen bleiben**, ist schon bei Eingang der Gerichtsverfahren mit einem Gesamtdurchschnitt nicht sehr hoch. Mindestens die Hälfte der Arbeitnehmenden ziehen erst nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses vor Gericht. Bis zum Gerichtsentscheid sinkt der Anteil weiter bestehender Arbeitsverhältnisse auf 27 Prozent (21% unbekannt). Die Hälfte bis zwei Drittel der Arbeitsverhältnisse existieren zum Erledigungszeitpunkt nicht mehr.

Zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privatrechtlichen Bereich gibt es jedoch grosse Unterschiede: Die **öffentlich-rechtlichen** Arbeitsverhältnisse bestehen nach Erledigung bei mindestens 45 Prozent der Entscheide weiter. Da bei vielen weiteren nichts über das Arbeitsverhältnis bekannt ist, liegt der reale Wert vermutlich deutlich höher. Im **privatrechtlichen** Bereich dagegen liegt der Anteil weiterbestehender Arbeitsverhältnisse bei ganzen 7 Prozent (84% bestehen nicht mehr, 2% sind nie zu Stande gekommen).

Die von Klagen **betroffenen Betriebe** sind im öffentlichen Sektor hauptsächlich die Kantone. Im Privatssektor lassen sich die Firmen nicht nach Grösse unterscheiden. In der Auswertung nach **Branchen** liegt das Gesundheitswesen mit 29 Prozent der Entscheide an der Spitze, gefolgt vom Unterrichtswesen (19%). Öffentliche Verwaltung, Detailhandel und sonstige Dienstleistungen kommen auf Werte um je 10 Prozent,

das Gastgewerbe auf um 5 Prozent. Erster und Zweiter Sektor dagegen kommen zusammen auf ganze 3 Prozent. Das Gleichstellungsgesetz führt also fast nur im Dienstleistungssektor zu Gerichtsentscheiden – in jenem Sektor, der auch die meisten weiblichen Beschäftigten zählt.

Die Gerichte haben in ihrer grossen Mehrheit darauf verzichtet, **Empfehlungen** zum Gleichstellungsgesetz abzugeben. Auch **Vorkehrungen**, um zum Gleichstellungsgesetz und seinen neuen Rechtsinstrumenten **internes Wissen aufzubauen**, haben die wenigsten getroffen.

### 3 Befragung der Schlichtungsstellen nach Gleichstellungsgesetz und Auswertung der Schlichtungsfälle<sup>6</sup>

Die Schlichtungsstellen für Streitigkeiten über Diskriminierungen im Erwerbsleben wurden durch das GIG erst geschaffen. Deshalb interessieren ihre Erfahrungen und allfällige Schwierigkeiten hier ganz besonders. Alle Schlichtungsstellen erhielten im Frühling 2004 **zwei Fragebogen**, einen zu den **institutionellen Regelungen und den Erfahrungen** der Stelle, den anderen zu ihren **Schlichtungsfällen**. Der Rücklauf aus dieser Vollerhebung ist insgesamt sehr gut. Schlichtungsstellen aller Kantone haben sich an der Befragung beteiligt. Lücken bestehen nur in jenen drei Kantonen, in welchen die Kompetenzen der Schlichtungsstellen innerhalb des Kantons regional aufgeteilt sind (AR, VD, VS). Insgesamt konnten so die Antworten von **33 Schlichtungsstellen** sowie **355 Schlichtungsverfahren** ausgewertet werden.

#### Institutionelle Regelungen und Erfahrungen

Die kantonalen Schlichtungsstellen nach GIG sind sehr **unterschiedlich institutionalisiert**. In den meisten Kantonen existiert eine zentrale Stelle, zwei Kantone haben getrennte Stellen für den privat- und den öffentlich-rechtlichen Bereich und drei haben mehrere Schlichtungsstellen mit regional aufgeteiltem Gebiet. Ausser in acht Kantonen bestehen über das gesetzliche Minimum hinaus auch Schlichtungsmechanismen im öffentlich-rechtlichen Bereich. In zehn Kantonen ist das Schlichtungsverfahren im privatrechtlichen Bereich fakultativ, in allen anderen obligatorisch. In sieben Kantonen sind die Stellen an Gerichten angesiedelt. Nur in drei Kantonen verlangen die Schlichtungsstellen ein förmliches Rechtsbegehren, in 12 kann das Anliegen formlos mündlich und in 12 formlos schriftlich eingereicht werden. In sechs Kantonen schlichtet eine Einzelperson, in allen anderen sind es mehrere Personen, meist ist auch eine Vertretung von Arbeitgebenden- und Arbeitnehmendenseite dabei. In 15 Kantonen ist auch die Geschlechterzusammensetzung des Gremiums geregelt.

Die **Kompetenzen** der Schlichtungsstellen gehen weit auseinander: In sieben Kantonen haben sie immer das Recht, in Mischkonflikten zu vermitteln, bei denen auch **Klagepunkte nach OR** anstehen, in sechs Kantonen dürfen sie das kategorisch nicht, in sechs weiteren nur, wenn die Hauptpunkte das GIG betreffen. In den anderen ist diese Frage nicht geregelt.

In vier Kantonen steht den Schlichtungsstellen nur das **Beweismittel** der Befragung der Parteien zur Verfügung. In 15 Kantonen dürfen sie zusätzlich Drittpersonen mündlich befragen, in 13 amtliche Akten

---

<sup>6</sup> Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse findet sich im Einzelbericht «Befragung der Schlichtungsstellen nach Gleichstellungsgesetz und Auswertung der Schlichtungsfälle» (Stutz, Heidi, 2004).

einholen und in 18 allgemein Auskünfte erfragen. In 17 Kantonen kann die Schlichtungsstelle einen **Einfachen Schriftenwechsel** anordnen.

Die Schlichtungsstellen haben laut GIG auch die Aufgabe, die Parteien zu beraten. Dieser **Beratungsauftrag** wird sehr unterschiedlich interpretiert. In sieben Kantonen beraten die Stellen gar nicht und in den übrigen geht die geschätzte Zahl Beratungen stark auseinander. Wenig Beratung durch die Schlichtungsstelle ist dann kein Problem, wenn andere sachkompetente Beratungsangebote bestehen. Dies ist in 16 Kantonen der Fall. Trotzdem erachten die Schlichtungsstellen nur in gut der Hälfte der Kantone die Beratung für von Diskriminierung Betroffene als zufriedenstellend gelöst. In sechs Kantonen kennen sie die Beratungssituation nicht. Der Anteil der Beratungen, der in ein Schlichtungsverfahren münden, liegt unter 25 Prozent.

Nur drei Stellen schätzen sich selber als sehr bekannt ein, acht gehen von einem mittleren **Bekanntheitsgrad der Stelle** aus und 14 taxieren sich als wenig bekannt. Elf Kantone haben auch gar nichts unternommen, um ihre Schlichtungsstelle bekannt zu machen, und nur sieben Stellen betreiben selber eine aktive Informationspolitik. Die **Bekanntheit des Gleichstellungsgesetzes** wird generell nicht als sehr hoch eingestuft: Gut bis sehr gut informiert sind in den Augen der Schlichtungsstellen 80% der Schlichterinnen und Schlichter, 50 Prozent der Gerichte, 40 Prozent der Anwälte/innen und Personalverantwortlichen, 26 Prozent der Geschäftsleitungen und 12 Prozent der Arbeitnehmenden.

Das wichtigste **Hindernis für das Einreichen eines Schlichtungsbegehrens** sehen die Stellen in der Angst vor Kündigung. Sie bestätigen also die in der Motion Hubmann geäußerte Befürchtung, dass Diskriminierungsopfer sich nicht wehren, weil sie nicht wirklich vor Arbeitsplatzverlust geschützt sind. An zweiter Stellen folgen die Angst vor Exponierung und geringe Erfolgschancen.

Nach **Problemen bei der Umsetzung des GIG** gefragt, stimmen 90 Prozent der Schlichtungsstellen der Aussage zu, dass Diskriminierungen von den Betrieben oft nicht als solche erkannt werden. Dies deutet auf ein Informationsproblem. Die Schlichtenden bejahen zu zwei Dritteln, die Sachverhaltsermittlung sei dadurch erschwert, dass die Arbeitgebenden kein Interesse haben, belastendes Material herauszugeben, halten die Arbeitgebenden aber dennoch mehrheitlich für in der Regel kooperativ. Dieser teilweise Widerspruch zeigt, dass es klare Regeln für die Auskunftspflicht der Betriebe braucht. Erstaunlicher: Fast drei Viertel der Schlichtenden sind mit der Aussage einverstanden, der Kündigungsschutz sei im GIG ausreichend. Sie glauben offensichtlich nicht, dass der Schutz vor Arbeitsplatzverlust im Gesetz lösbar ist.

Die vorgeschlagenen **Massnahmen** zur noch wirksameren Umsetzung des GIG zielen vor allem auf eine Verbesserung der Information. Es werden jedoch auch Vorschläge zur besseren Organisation der Schlichtungsstellen gemacht und Veränderungen am Gesetz vorgeschlagen.

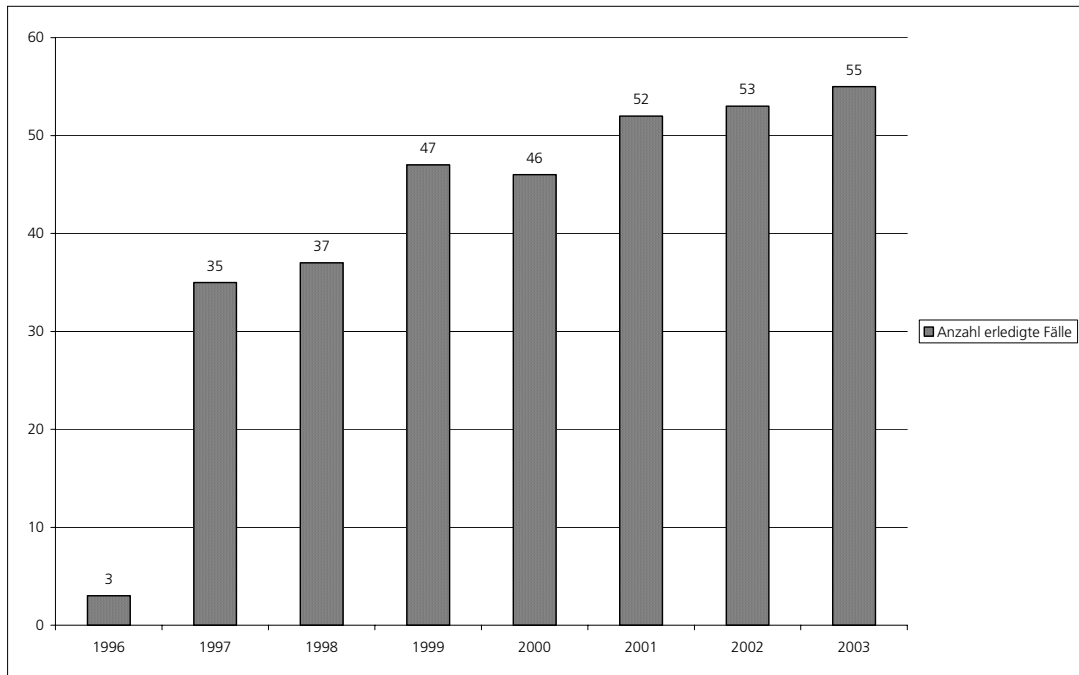
### Schlichtungsverfahren

Die **Zahl der Schlichtungsverfahren** hat sich seit 1999 nur noch geringfügig erhöht (vgl. **Abbildung 2**). Von einem Boom kann nicht die Rede sein. Hinter dieser Gesamtbilanz stehen jedoch ganz unterschiedliche Trends. In einigen Kantonen nahmen die Fallzahlen ab (TI, BS), während sie in anderen stagnierten (ZH, BE) und im Ausnahmefall GE stark zugelegt haben. Ein Vergleich zwischen der Entwicklung im öffentlich-rechtlichen und dem privatrechtlichen Bereich zeigt auch, dass die Fallzahlen sich vor allem im **öffentlichen Sektor** sprunghaft bewegen, was mit Beschwerdebooms aufgrund einzelner politischer

### 3 Befragung der Schlichtungsstellen nach Gleichstellungsgesetz und Auswertung der Schlichtungsfälle

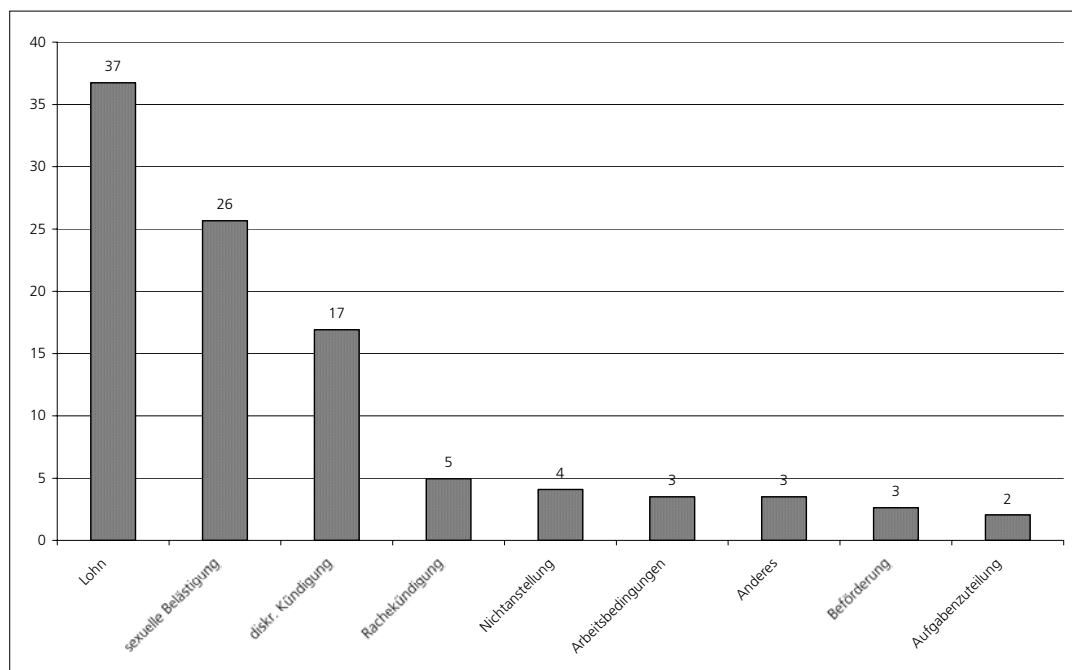
Entscheide zusammenhängen könnte. Im **Privatsektor** nehmen die Fallzahlen kontinuierlicher zu, stagnieren aber seit dem Jahr 2000 ausser in Genf.

Abbildung 2: Entwicklung der Fallerledigungen



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N=328.

Abbildung 3: Art der Diskriminierung (Nennungen in %)



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 343



Von den verschiedenen **Diskriminierungsarten** sind von den Schlichtungsstellen Lohndiskriminierungen am häufigsten zu behandeln (37% aller Fälle), an zweiter Stelle folgt sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz (26%), an dritter Stelle die zusammengefasste Kategorie diskriminierende Kündigung/Rachekündigung (22%), wobei erstere bedeutend häufiger sind als zweitere (5%). Alle anderen Diskriminierungsarten spielen vor den Schlichtungsstellen eine untergeordnete Rolle (vgl. **Abbildung 3**).

Die Häufigkeit der einzelnen Diskriminierungsarten unterscheidet sich zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privatrechtlichen Bereich markant. Im **öffentlich-rechtlichen Bereich** geht es in 59 Prozent der Fälle um den Lohn, im **privatrechtlichen Sektor** nur in 29 Prozent. Noch wichtiger ist hier sexuelle Belästigung (31%) und fast gleich wichtig sind (Rache)Kündigungen (26%). Letztere beiden Kategorien machen im öffentlich-rechtlichen Bereich nur je 11 Prozent der geltend gemachten Diskriminierungen aus.

Die meisten Schlichtungsbegehren werden von **Einzelpersonen** eingereicht (95%). 95 Prozent der vorstellig werdenden Arbeitnehmenden waren Frauen, 5 Prozent Männer. Die Arbeitnehmenden waren in 58 Prozent der Fälle **anwaltschaftlich vertreten**, die Arbeitgebendenseite in 40 Prozent der Verfahren. Die meisten Erledigungen der Schlichtungsstellen erfolgen gestützt auf einen **einfachen Schriftenwechsel** (91%) und die **mündliche Befragung der Parteien** (99%). In fast einem Viertel der Fälle wurden auch Dritte mündlich befragt (23%). Das Einholen von Auskünften oder amtlichen Akten kommt nur selten vor. Gutachten wurden nur in 2 Fällen angefordert, beide vom zuständigen Gleichstellungsbüro.

In 40 Prozent der Schlichtungsverfahren kommt eine **Einigung** zu Stande. Die insgesamt 53 Prozent **Nichteinigungen** teilen sich je nach Stelle in rein festgestellte Nichteinigungen sowie Nichteinigungen mit Empfehlung oder Weisung auf. 8 Prozent der Verfahren enden mit einem Rückzug, der ganz unterschiedlich motiviert sein kann. Die Einigungsquote ist im öffentlich-rechtlichen Bereich (45%) etwas höher als im Privatsektor (38%), die Rückzugsquote ist halb so hoch (5 statt 10%). Nahezu gleich viele Schlichtungen enden mit einer Nichteinigung.

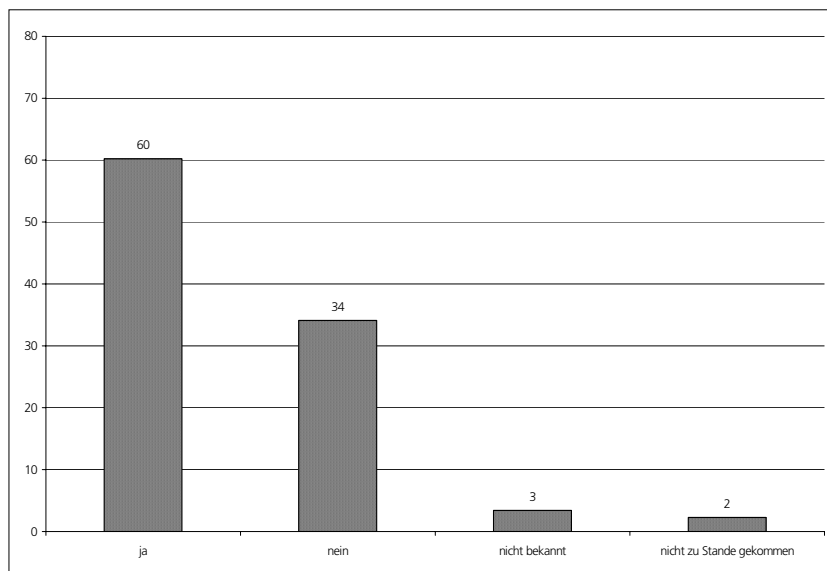
Die **Einigungsquoten** der verschiedenen Stellen sind sehr unterschiedlich hoch. Liegt dieser Anteil in ZH, BS und BE um 60 Prozent, so sind es in GE gerade 19 Prozent. Für die Unterschiede gibt es verschiedene Erklärungsfaktoren (obligatorisches oder fakultatives Verfahren; Recht, Schriftenwechsel anzuordnen; Unterschiede beim Anteil privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Verfahren oder dem Anteil verschiedener Diskriminierungsarten), die jedoch nicht alle Differenzen erklären.

Von den Verfahren, in denen keine Einigung erzielt werden konnte, landen mindestens 54 Prozent **vor Gericht**, mehr als die Hälfte davon automatisch. In mindestens 22 Prozent der Nichteinigungsfälle gaben die Arbeitnehmenden nach der erfolglosen Schlichtung auf. Bei weiteren 24 Prozent ist nicht bekannt, ob sie weitergezogen wurden.

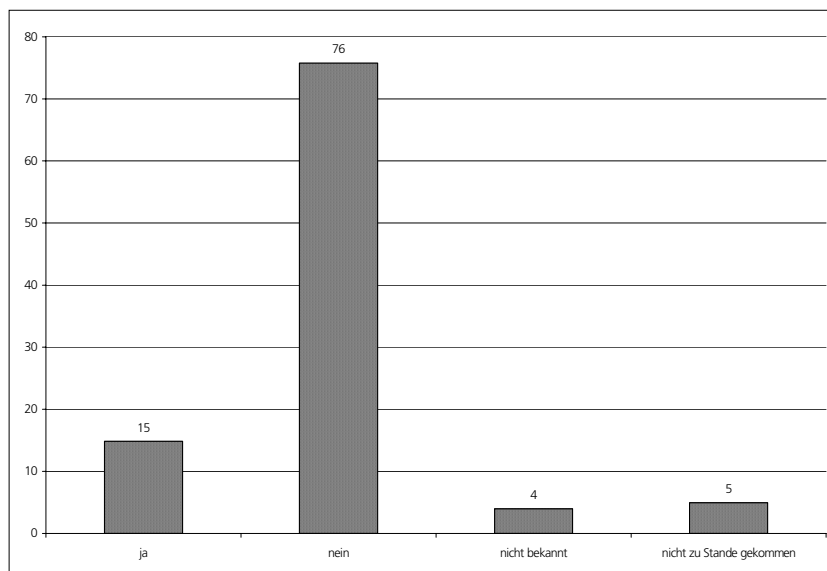
Die **Verfahrensdauer** der Schlichtungen reicht von unter einem bis zu 29 Monaten. Die Unterschiede sind teilweise in der Art der Fälle begründet. So zeigt sich bei Auswertung der Verfahrensdauer nach Schlichtungsstellen, dass die einzelne Stelle mitunter sehr unterschiedlich viel Zeit braucht, um Schlichtungsverfahren abzuschliessen. Im gesamtschweizerischen Schnitt sind innert drei Monaten die Hälfte aller Schlichtungsverfahren abgeschlossen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer dagegen liegt bei 4.8 Monaten, weil sich die Schlichtung mitunter sehr viel länger hinziehen kann. Ausserordentlich schnell werden die Verfahren in Genf abgewickelt: Nach einem Monat sind hier die Hälfte aller Fälle abgeschlossen. Ausreisser gegen oben sind die Waadt (wenngleich die Aussagen sich hier nur auf 4 Fälle stützen), die öffent-

lich-rechtliche Schlichtungsstelle im Aargau (wobei dort reine Lohnstreitigkeiten im Rahmen einer Besoldungsrevision zu klären waren) und Graubünden.

Abbildung 4: Weiterbestehende Arbeitsverhältnisse in Prozent  
*öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse*



*privatrechtliche Arbeitsverhältnisse*



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 88 bzw. 202.

Die **Arbeitnehmenden**, die ihren Fall vor die Schlichtungsstelle ziehen, kommen häufig aus Büroberufen (28%), aber auch diverse Kader und Hochqualifizierte (21%) sind stark vertreten. Die typischen Berufe des öffentlichen Sektors, Pflegeberufe, Lehrpersonen und Berufe des Sozialwesens, dominieren hier nicht. Auch Berufsgruppen mit typischerweise tiefer Qualifikation in Verkauf, Reinigung und Gastgewerbe sowie Arbeiterinnen und diverse Tiefqualifizierte finden den Weg vor die Schlichtungsstellen, wenn auch in geringerem Mass. Während für Lehrpersonen und Kader/Hochqualifizierte Lohndiskriminierung deutlich

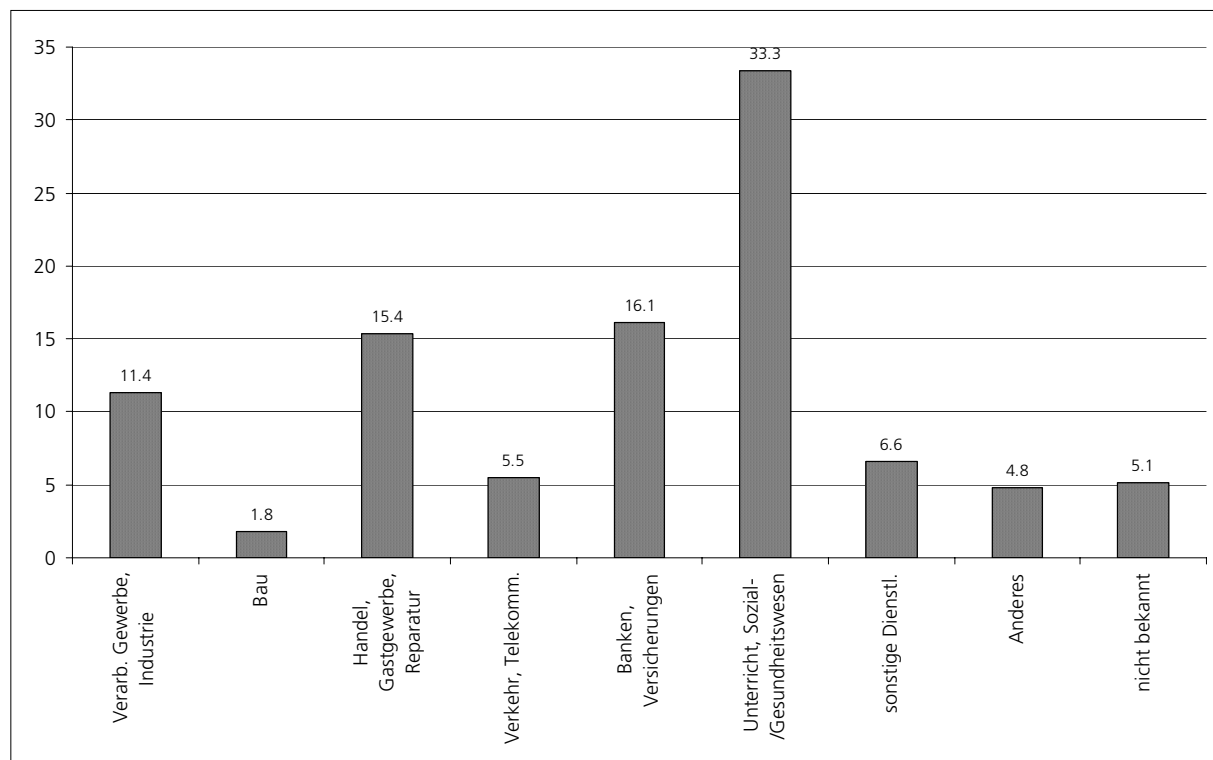
überwiegt, ist für Arbeiterinnen/Tiefqualifizierte und insbesondere Berufe des Gastgewerbes sexuelle Belästigung das häufigere Problem. Die anderen Berufsgruppen liegen dazwischen. Diskriminierende Kündigung machen vor allem Kader/Hochqualifizierte geltend. Sie spielen aber auch – zusammen mit Rache-kündigungen – bei Büroberufen und im Gastgewerbe eine wichtige Rolle.

Im Bezug auf die **Dauer des Arbeitsverhältnisses** unterscheiden sich die Personen, welche die Schlichtungsstelle anrufen, nicht grundsätzlich von anderen weiblichen Beschäftigten. Bei anderen Strukturmerkmalen schon: So ist bei der **Art der Bezahlung** der Anteil der Arbeitsverhältnisse mit Monatslohn mit 91 Prozent eher übervertreten. Bezüglich des **Arbeitsverhältnisse** sind Vollzeit Erwerbstätige mit 53% stärker vertreten und Teilzeitangestellte mit 23 Prozent schwächer als es dem Anteil an allen weiblichen Beschäftigten entspricht (45% Vollzeit, 55% Teilzeit).

Der **Anteil weiter bestehender Arbeitsverhältnisse** ist schon bei Eingang der Schlichtungsverfahren mit 37% nicht hoch. Bis zur Erledigung der Verfahren sinkt er auf 29 Prozent. Fast zwei Drittel der Arbeitnehmenden, die vor die Schlichtungsstelle ziehen, wehren sich also erst nach der Kündigung. Der Vergleich zwischen öffentlich-rechtlichem und den privatrechtlichem Bereich verweist auf grosse Unterschiede: Die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse bestehen nach der Schlichtung zu 60% weiter, bei den privatrechtlichen liegt der entsprechende Anteil bei 15% (vgl. **Abbildung 4**).

Die in Schlichtungsverfahren involvierten **Betriebe** sind im öffentlichen Sektor sehr viel häufiger die Kantone als Gemeinden oder andere öffentliche Institutionen. Im Privatsektor ist die Grösse der Betriebe häufig nicht bekannt. Die vorhandenen Angaben weisen darauf hin, dass Schlichtungsbegehren eher aus mittleren und grossen Betrieben kommen.

Abbildung 5: Branche der betroffenen Arbeitgebenden



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 273

In der Auswertung nach **Branchen** liegen Unterrichts-, Sozial- und Gesundheitswesen mit einem Anteil von 33 Prozent an der Spitze (vgl. **Abbildung 5**). Der Wert entspricht jedoch in etwa dem Anteil dieser Branchen an den weiblichen Beschäftigten. Es folgen Banken und Versicherungen mit 16 Prozent, was weit über ihrem Anteil an den weiblichen Beschäftigten (ca. 5%) liegt. Fast gleich häufig sind (Detail)Handel, Gastgewerbe und Reparaturen betroffen (15%). Hier liegt der Anteil der Personen, die um Schlichtung ersuchen, deutlich unter dem Anteil dieser Branchenkategorie an den weiblichen Beschäftigten (ca. 30%). In den übrigen Branchen stimmt der Anteil um Schlichtung Ersuchenden ziemlich genau mit dem Anteil an den weiblichen Beschäftigten überein. Bei der Analyse nach **Arbeitsort** resultiert ein starkes Übergewicht der grossen städtischen Zentren mit 53 Prozent der Fälle. 33 Prozent der Schlichtungsverfahren betrafen Arbeitsplätze in Regionalzentren oder Agglomerationen und nur 9 Prozent Arbeitsverhältnisse auf dem Land.

#### **4 Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros<sup>7</sup>**

In einer breit angelegten schriftlichen Befragung wurde die Perspektive von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros zu Fragen rund um das Gleichstellungsgesetz erhoben (im Folgenden verwendete Kurzbezeichnung: *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.*). Ziel der Analyse war das Erfassen von Erfahrungen und Haltungen im Hinblick auf die Wirksamkeit des GLG. Im Frühjahr 2004 wurde ein Fragebogen an 1'510 Vertreter/innen der genannten Organisationen in der ganzen Schweiz versandt. Insgesamt trafen 492 Fragebogen rechtzeitig und in verwertbarer Qualität ein (Rücklauf: 32.6%).

##### **Bekanntheit des GLG**

Nach Ansicht der Befragten ist der Wissensstand über das GLG bei den verschiedenen davon betroffenen Akteur/innen in Unternehmen und Gesellschaft recht gross (vgl. **Abbildung 6**). Die Mehrheit von ihnen wird als mindestens mittel bis gut informiert eingeschätzt. Gute bis sehr gute Kenntnisse werden **Mitarbeitenden von Frauenorganisationen und Gewerkschaften** zugeschrieben. Als eher schlecht bis mittel wird hingegen der Wissensstand der direkt Betroffenen – also der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – wahrgenommen. Bemerkenswerterweise schätzen Personen mit einer gleichstellungskritischen Haltung den Wissensstand anderer Personen besonders hoch ein, jene mit viel Erfahrung mit konkreten Diskriminierungsfällen hingegen überdurchschnittlich tief.

Ihren **eigenen Wissensstand** erachten die Befragten insgesamt als mittel bis gut. Diese Selbsteinschätzung stimmt überein mit dem Resultat bei der Kenntnis von sechs vorgegebenen inhaltlichen Neuerungen, die durch das GLG eingeführt wurden: Rund zwei Dritteln der Befragten waren vier oder mehr Aspekte bekannt. Am bekanntesten ist ihnen die Tatsache, dass das GLG die Arbeitgebenden verpflichtet, die Mit-

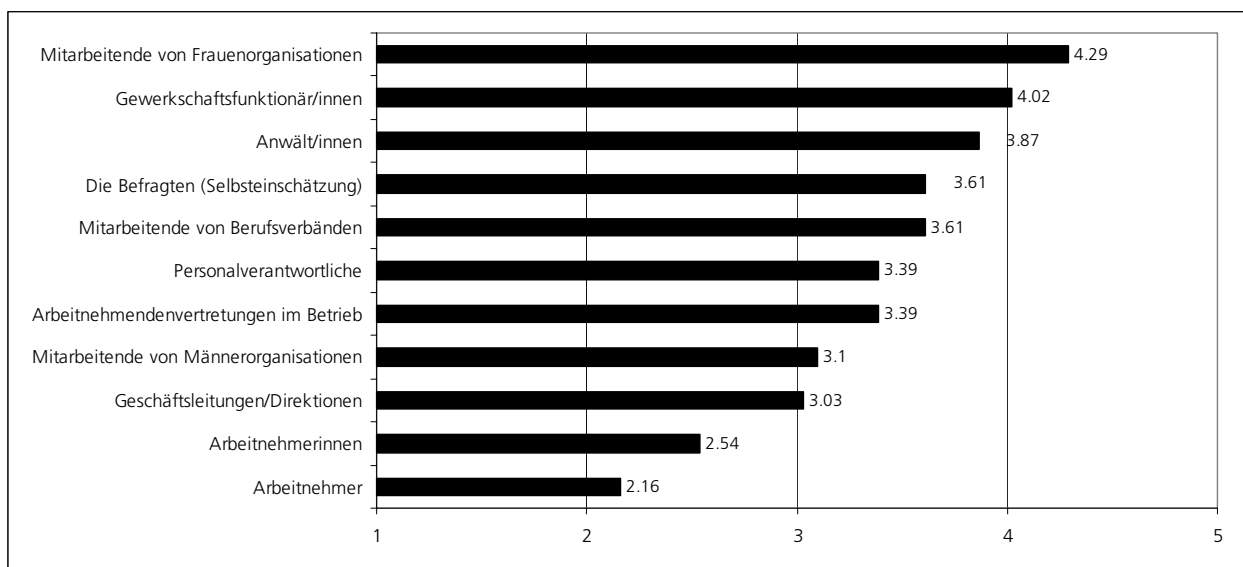
---

<sup>7</sup> Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse findet sich im Einzelbericht «Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros» (Schär Moser, Marianne & Baillod, Jürg, 2004).

arbeitenden vor sexueller Belästigung zu schützen, am wenigsten bekannt die grundsätzliche Kostenlosigkeit des Verfahrens. Auch der Kündigungsschutz gehört zu den weniger bekannten Punkten.

Knapp die Hälfte der Befragten hat keinerlei **Weiterbildung** zum GIG absolviert. Bei der anderen Hälfte steht das Selbststudium im Vordergrund, eine beachtliche Minderheit hat aber auch Kurse oder Tagungen zum Thema besucht. Ein ganz ähnliches Bild zeigt sich in Bezug auf die **Informationsbemühungen** der vertretenen Organisation: Knapp die Hälfte hat nichts unternommen, bei der anderen Hälfte erfolgten schriftliche Informationen mittels Broschüren, Zeitungsartikel etc. Immerhin rund 30% der Organisationen haben aber auch Kurse und andere Veranstaltungen angeboten.

Abbildung 6: Einschätzung des Informationsstands verschiedener Akteur/innen (Mittelwerte)



Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen  
Antwortformat von 5 = Sehr gut, über 4= Gut, 3 = Mittel, 2 = Schlecht bis 1 = Sehr schlecht

### **Stellenwert des Themas und persönliche Haltung**

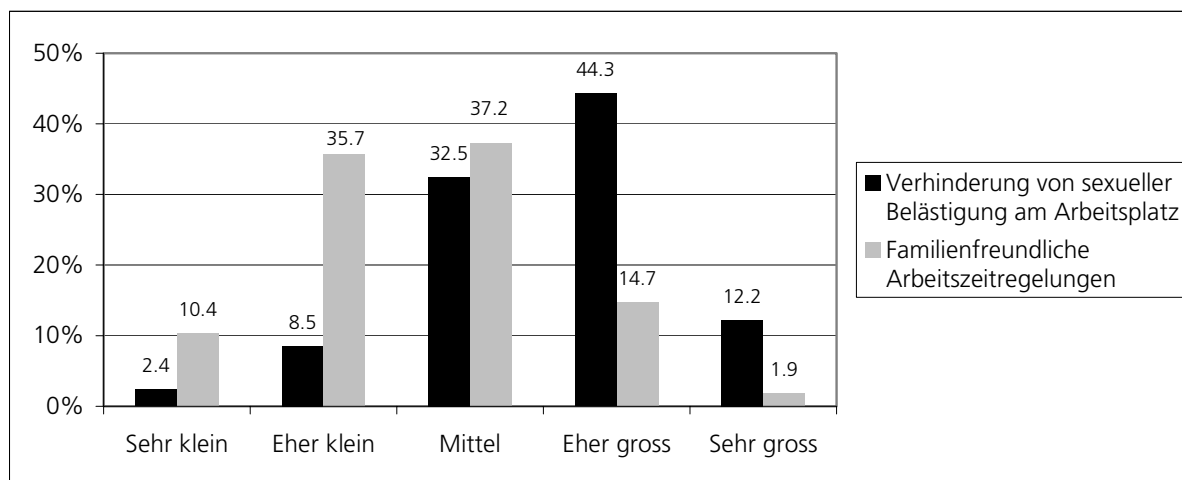
Der Stellenwert der Förderung der Gleichstellung ist nach Meinung der Befragten bei der Mehrheit der obengenannten Personengruppen mindestens mittel. Allerdings räumen Arbeitnehmer, Geschäftsleitungen und Mitarbeitende von Männerorganisationen dem Thema nach Ansicht der Antwortenden einen eher kleinen bis mittleren Stellenwert ein. Umgekehrt wird der Stellenwert bei Mitarbeitenden von Frauenorganisationen und Gewerkschaftsfunktionär/innen als gross erachtet. In der **Selbsteinschätzung** geben die Befragten an, das Thema habe für sie einen eher grossen Stellenwert. Drei Viertel der Befragten zeichnen sich generell durch gleichstellungsförderliche Werthaltungen aus, zeigen sich also in ihrer persönlichen Haltung zum Thema gleichstellungsfreundlich. Dies zeigt die Einschätzung von acht vorgegebenen Statements. So wird beispielsweise die Aussage «Frauenförderung diskriminiert Männer» deutlich abgelehnt, ebenso die Meinung, wonach für Gleichstellung unnötig Geld ausgegeben wird.

## Stand der Gleichstellung und seine Entwicklung

Die **Entwicklung** der Gleichstellung im Erwerbsleben wird tendenziell positiv eingeschätzt. Im Vergleich zur Situation vor zehn Jahren, also vor Einführung des GlG, sehen die Befragten in neun vorgegebenen gleichstellungsrelevanten betrieblichen Handlungsfeldern nirgends eine Verschlechterung. In Bezug auf familienergänzende Kinderbetreuung, gleichstellungsgerechte Weiterbildungs-, Beförderungs- und Anstellungschancen sowie familienfreundliche Arbeitszeitregelungen wird insgesamt von einer unveränderten bis leicht verbesserten Lage berichtet. Die grösste positive Veränderung wird bei der Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz gesehen. Ebenfalls eher verbessert haben sich nach Meinung der Mehrheit der Befragten die Lohngleichheit, die Sensibilität für das Thema «Gleichstellung von Frau und Mann» sowie die Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit. Männer sowie Personen mit gleichstellungskritischer Haltung in Gleichstellungsfragen sehen in vielen Bereichen überdurchschnittlich grosse Verbesserungen.

Der **Einfluss des GlG** auf Entwicklungen in den selben betrieblichen Handlungsfeldern wird insgesamt zurückhaltend beurteilt. Der grösste Effekt wird in Bezug auf die Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz gesehen (vgl. **Abbildung 7**). Ebenfalls mittel oder gross wird der Einfluss des GlG bei der Sensibilität für das Thema und der Lohngleichheit erachtet, bei allen andern Handlungsfeldern wird er aber lediglich als klein bis mittel eingeschätzt.

Abbildung 7: Handlungsfelder mit dem grössten bzw. geringsten Einfluss des GlG



Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen

Lohngleichheit erweist sich als der Bereich, in dem eine Mehrheit der Befragten aktuell grossen **Handlungsbedarf** wahrnimmt. Weiter sehen beachtliche Minderheiten (je rund zwei Fünftel) bei familienfreundlichen Arbeitszeitregelungen, familienergänzender Kinderbetreuung und gleichstellungsgerechten Beförderungschancen grossen Handlungsbedarf. Die restlichen Handlungsfelder werden deutlich seltener genannt, am seltensten der Bereich der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz, wo nur noch ein Achtel grossen Handlungsbedarf sieht.

Für eine deutliche Mehrheit der Befragten ist die Tatsache, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden, das wichtigste **Hindernis** bei der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung im Unternehmen. Von einer beachtlichen Minderheit von rund zwei Fünfteln werden auch der zu geringe Nutzen bzw. die zu hohen Kosten für die Unternehmen sowie das zu geringe Interesse der Arbeitnehmenden angegeben.

Die zu schlechte Wirtschaftslage ist noch für ein knappes Drittel ein relevantes Hindernis. Dem Gesetz selber wird kaum Schuld zugewiesen: Zu wenig griffige Regelungen im GLG sind nur für einen knappen Fünftel ein wichtiges Hindernis.

### Konkrete Diskriminierungsfälle

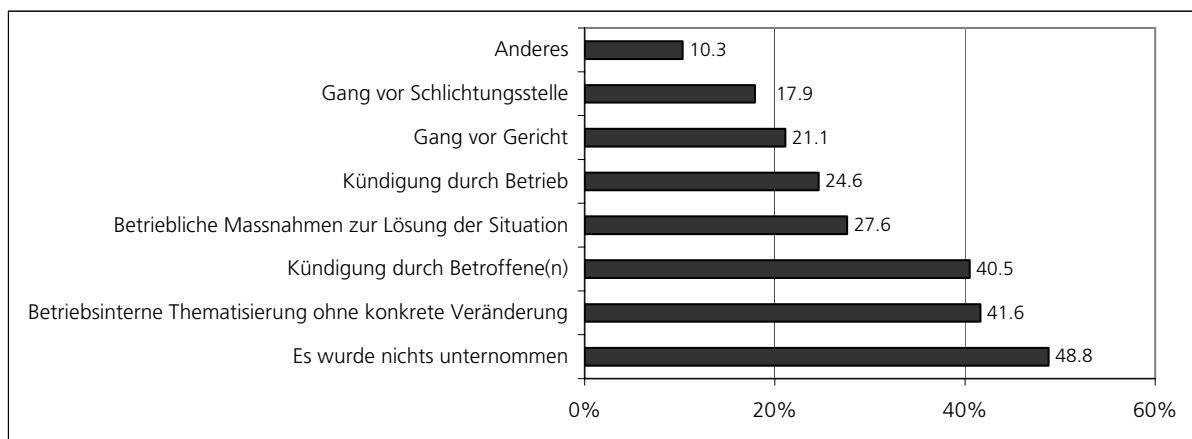
Beinahe die Hälfte der Befragten aus den genannten Organisationen und Beratungsstellen war bisher noch nie oder nur selten mit Fällen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts konfrontiert, ein Drittel manchmal und ein knappes Fünftel oft oder sehr oft. In den Branchen «Handel, Detailhandel, Gastgewerbe, Reparaturen», «Baugewerbe» und «Verarbeitendes Gewerbe, Industrie» tätige Personen hatten überdurchschnittlich oft mit Diskriminierungsfällen zu tun.

Die Befragten mit **Erfahrung aus konkreten Diskriminierungsfällen** berichten, dass die betroffenen Arbeitnehmenden primär Frauen waren. Bei den Diskriminierungsarten steht Lohnungleichheit an erster Stelle: Damit waren gut zwei Drittel der Befragten konfrontiert. Personen, die im zweiten Sektor oder der Branche «Handel, Detailhandel, Gastgewerbe, Reparaturen» tätig sind, berichten überdurchschnittlich häufig von Lohndiskriminierung. Ebenfalls häufig sind Erfahrungen mit Beförderungsdiskriminierung, sexueller Belästigung am Arbeitsplatz und diskriminierender Aufgabenzuteilung. Beachtliche Minderheiten waren mit diskriminierender Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Diskriminierung bei Aus- und Weiterbildung sowie diskriminierender Kündigung und Nichtanstellung konfrontiert. Am seltensten sind Erfahrungen mit Rachekündigungen.

Bei der Frage nach dem **Umgang mit Diskriminierungen** zeigt sich ein ernüchterndes Bild: «Es wurde nichts unternommen» ist die am häufigsten genannte Reaktion, gefolgt von «betriebsinterner Thematisierung ohne konkrete Veränderung» und «Kündigung durch Betroffene(n)». Damit sind die drei häufigsten Reaktionsformen Wege, welche die Diskriminierung nicht im Sinne des GLG beseitigen. Immerhin noch gut ein Viertel der Nennungen entfallen auf den konstruktiven Weg «Betriebliche Massnahmen zur Lösung der Situation», beinahe ebenso viele aber auf «Kündigung durch den Betrieb». Der Gang vor die Schlichtungsstelle oder vor Gericht wird noch von rund einem Fünftel der Befragten genannt (vgl.

**Abbildung 8).**

Abbildung 8: Umgang mit den Diskriminierungen



Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen

## Einschätzungen zum GIG und zur aktuellen Situation

Die Beurteilung des GIG fällt differenziert aus. Die Möglichkeit der Verbandsklage wird fast einhellig als Chance gesehen, und das Gesetz selber wird weder als «Papiertiger mit wenig Realitätsbezug» noch als «zu kompliziert» erachtet. Der im Gesetz vorgesehene Kündigungsschutz wird insgesamt als ausreichend bezeichnet – eine beachtliche Minderheit ist allerdings gegenteiliger Meinung. Kritisch beurteilt wird der Effekt der Beweislast erleichterung: Eine Mehrheit ist hier der Meinung, dass es trotz dieser Regelung fast unmöglich ist, Diskriminierungen nachzuweisen.

Die Befragten sind nicht der Meinung, dass das Gesetz vor allem privilegierten Gruppen von Arbeitnehmenden nützt, und sie geben an, dass es die Position der Frauen im Betrieb stärkt. Uneinigkeit herrscht in Bezug auf die Frage, ob die Angst vor Klagen Betriebe zu gleichstellungsgerechtem Handeln motiviert: Jeweils die Hälfte der Befragten lehnt die entsprechende Aussage ab bzw. stimmt ihr zu. Bezüglich möglicher **kontraproduktiver Auswirkungen** des GIG entspricht die Feststellung, die Umsetzung des GIG könne zu Spannungen im Unternehmen führen, am stärksten der Erfahrung der Befragten. Hingegen werden die Aussagen, durch die Auflagen des GIG werde es für Betriebe unattraktiv, Frauen einzustellen, es würden nicht die besten, sondern primär Frauen befördert sowie Lohngleichheitsforderungen gefährdeten Männerlöhne, mehrheitlich abgelehnt.

Auf der Ebene der konkreten **Klagemöglichkeiten** bestehen unterschiedliche Einschätzungen: Eine klare Mehrheit lehnt die Haltung ab, dass auf eine Klage nach GIG verzichtet werden sollte, solange ein Arbeitsverhältnis besteht. Ebenfalls eine Mehrheit ist der Meinung, dass eine Verbandsklage nur dann sinnvoll ist, wenn Betroffene mitkämpfen. Uneinigkeit herrscht in Bezug auf die Frage, ob das Drohen mit einer Klage nach GIG ein gutes Druckmittel sei: Eine knappe Mehrheit teilt diese Ansicht, eine beachtliche Minderheit lehnt sie ab. Für eine knappe Mehrheit ist das Gesetz ein wichtiges **Arbeitsinstrument** für die Alltagsarbeit. Diese Einschätzung steht allerdings im Widerspruch zur ebenfalls mehrheitlich vertretenen Meinung, dass die Einführung des GIG nichts an der eigenen Arbeit geändert hat.

Bei den verschiedenen vorgegebenen Situationseinschätzungen werden einige in Bezug auf die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung **bedenkliche Punkte** ersichtlich. So entspricht es der Erfahrung der Mehrheit der Befragten, dass in vielen Betrieben vorhandene Diskriminierungen vertuscht werden. Auch die Meinung, wonach mit Leistungslöhnen der Nachweis von Lohndiskriminierung noch schwieriger wird, findet breite Zustimmung. Einig sind sich die Befragten zudem, dass Diskriminierte, welche sich wehren, eher nicht auf die Unterstützung der Arbeitskolleg/innen zählen können. Unterschiedlich eingeschätzt wird hingegen die Aussage, wonach Gesamtarbeitsverträge Gleichstellungsanliegen zu wenig aufnehmen: Eine Mehrheit ist dieser Ansicht, eine beachtliche Minderheit hingegen nicht. Dasselbe Bild zeigt sich in Bezug auf das Statement «Lohngleichheit lässt sich nur umsetzen, wenn eine grosse Nachfrage nach Arbeitskräften besteht», das tendenziell abgelehnt wird. Klar verneint wird die Aussage, es gebe genügend gute Beratungsangebote für Diskriminierte.

## Das GIG und seine Umsetzung

Die Befragten sehen einen Nutzen des GIG bei konkreten Aufgaben, die für Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen anstehen. Am höchsten wird dieser Nutzen für die Verhandlung von Gesamtarbeitsverträgen eingeschätzt. Ebenfalls nützlich ist das GIG für eine klare Mehrheit bei der Lösung von einzelnen Konfliktfällen und zur Verhandlung von Haus- und Betriebsverträgen.



Als wichtigste **Ursache für das Ausbleiben von Gleichstellungsklagen** nennen die Befragten die Angst vor Kündigung, dicht gefolgt von der Angst vor Exponierung. An dritter Stelle steht die mangelnde Lohntransparenz, an vierter die Angst vor Mobbing. Für eine Mehrheit sind auch die zu wenig bekannten Rechte, die Angst vor der Reaktion der Kolleg/innen, Probleme bei der Beibringung von Belegen oder Beweisen, die als gering erachteten Erfolgchancen und die Angst vor dem Gang vor Gericht eher oder sehr einflussreiche Ursachen. Immer noch als mittel bis eher einflussreich eingeschätzt werden auch die Angst vor einer langen Dauer des Verfahrens und vor hohen Kosten. Nur ein einziger der vorgegebenen Aspekte wird als nur gering bis mittel relevant erachtet: Die kleine Zahl von Diskriminierungsfällen ist für eine Mehrheit eher kein wichtiger Grund für das Ausbleiben von Klagen.

Ein guter Fünftel der Befragten vertritt eine Organisation, die bereits an einer Verbandsklage beteiligt war, ein weiterer knapper Fünftel arbeitet bei einer Organisation, welche die Möglichkeit einer Verbandsklage zumindest in Betracht gezogen hat. Bei gut zwei Fünfteln stand eine Verbandsklage in der eigenen Organisation noch nie zur Diskussion und ein guter Sechstel gibt an, die vertretene Organisation sei nicht zu Verbandsklagen berechtigt.

Bei der Beurteilung von vorgegebenen inhaltlichen und verfahrensmässigen **Regelungen im GIG** bekommt das Gesetz gute Noten: Allen zehn abgefragten Aspekten wird mindestens ein mittlerer bis eher grosser Nutzen zugesprochen. Einen eher grossen bis sehr grossen Nutzen sehen die Befragten in der Kostenlosigkeit des Verfahrens, der Möglichkeit von Verbandsklagen, der Verantwortung der Arbeitgebenden bei sexueller Belästigung am Arbeitsplatz und der Beweislast erleichterung. Etwas weniger gross wird der Nutzen der Abklärung des Sachverhalts durch das Gericht von Amtes wegen, des Kündigungsschutzes, der Möglichkeit, jede Diskriminierung individuell einzuklagen, des vorgeschalteten Schlichtungsverfahrens, der Zulässigkeit von Fördermassnahmen und der Erfassung der indirekten Diskriminierung eingeschätzt. Besonders hoch wird der Nutzen von Personen mit gleichstellungsfreundlicher Haltung und von Gleichstellungsbüros erachtet.

Dieser positive Eindruck relativiert sich, denn es werden auch eine **ganze Reihe von Problemen**, die sich bei der konkreten Umsetzung des GIG ergeben können, als relevant erachtet (vgl. **Abbildung 9**). Als eher bis sehr grosses Problem wird insbesondere der fehlende Zugang zu nötigen Informationen für Betroffene beurteilt und die Tatsache, dass der vorhandene Kündigungsschutz das Problem des Stellenverlusts nicht löst. Als ebenfalls eher grosses Problem werden der fehlende Zugang zu nötigen Informationen für Verbände und die fehlende Beweislast erleichterung bei sexueller Belästigung erachtet. Mittel bis eher grosse Probleme werden bezüglich fehlende Unterstützung von Arbeitskolleg/innen, mangelnde Beweislast erleichterung bei Anstellungsdiskriminierung, Unklarheit, welche Informationen zum «Glaubhaft machen» benötigt werden, zu lange Verfahrensdauer und dem finanziellen Risiko gesehen. Lediglich als kleines bis mittleres Problem wird ein zu wenig niederschwelliges Schlichtungsverfahren eingeschätzt.

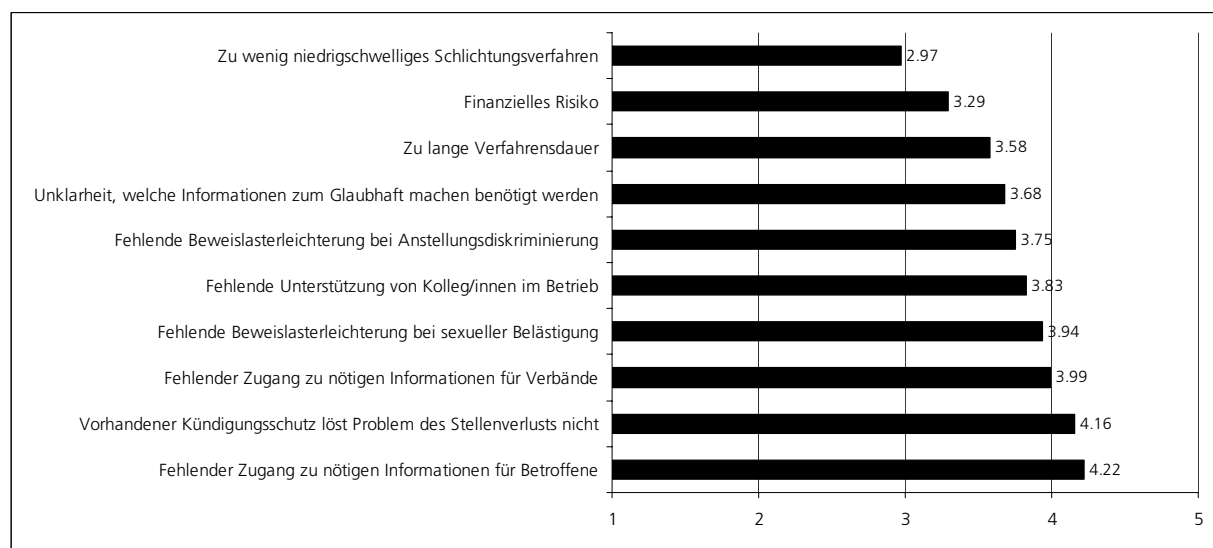
### **Wie kann das GIG (noch) wirksamer umgesetzt werden?**

Auf die offene Frage, welche Massnahmen zu einer (noch) wirksameren Umsetzung des GIG beitragen könnten, steht für die Befragten ein Aspekt im Vordergrund: bessere Information und Sensibilisierung. Dies in Bezug auf das Gesetz wie zu Gleichstellungsfragen allgemein, bei bestimmten Bevölkerungsgruppen, bei Arbeitnehmenden, bei Fachpersonen in Unternehmen und Verbänden sowie bei juristischem Fachpersonal. An zweiter Stelle folgen Forderungen nach veränderten Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Unternehmen – hier werden wichtige Gleichstellungsanliegen wie Lohntransparenz, Förderung

der Teilzeitarbeit, verbesserte Kinderbetreuungsmöglichkeiten etc. genannt. An dritter Stelle folgen konkrete Vorschläge zur Veränderung des GlG und seiner Anwendung – insbesondere im Zusammenhang mit dem Schutz der Klagenden (v.a. Kündigungsschutz) und der Erleichterung des Zugangs zu Informationen.

Weitere Vorschläge beziehen sich auf eine Intensivierung der Einflussnahme auf das Verhalten von Unternehmen durch Druck oder Anreize sowie den Ausbau von Unterstützungs- und Beratungsleistungen.

Abbildung 9: Stellenwert verschiedener Problematiken bei der konkreten Umsetzung des GlG (Mittelwerte)



Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen  
Antwortformat von 1 (Sehr klein) bis 5 (Sehr gross)

## 5 Schriftliche Befragung privat- und öffentlich-rechtlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber<sup>8</sup>

In einer repräsentativen schriftlichen Befragung von privaten und öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen wurde die Perspektive der obersten Personalverantwortlichen zu Fragen rund um das Gleichstellungsgesetz erhoben (im Folgenden verwendete Kurzbezeichnung: *Unternehmensbefragung*). Im September 2004 wurde ein Fragebogen an eine Stichprobe von 5767 aus dem Betriebs- und Unternehmensregister des Bundesamts für Statistik gezogene Betriebe in der ganzen Schweiz versandt. Insgesamt trafen 2076 Fragebogen rechtzeitig und in verwertbarer Qualität ein, was einem Rücklauf von 36 Prozent entspricht.

### Bekanntheit des Gleichstellungsgesetzes

Die Personalverantwortlichen gehen von einem mittleren bis guten **Kenntnisstand** verschiedener Akteurguppen zum Gleichstellungsgesetz aus. Die besten Noten erhalten die eigenen Berufskolleg/innen, denen

<sup>8</sup> Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse findet sich im Einzelbericht «Schriftliche Befragung privat- und öffentlich-rechtlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber» (Stutz, Heidi & Guggisberg, Jürg, 2005).

sie zu fast 60 Prozent gute bis sehr gute Kenntnisse zuschreiben. Das ist ein etwas höherer Wert als sie ihn sich selber zugestehen. Ebenfalls einen relativ hohen Wert erreichen Geschäftsleitungen bzw. Direktionen (55%). Von den Arbeitnehmerinnen werden nur ein Drittel als gut bis sehr gut informiert betrachtet, von den Arbeitnehmern ein Viertel.

Zu acht **inhaltlichen Aspekten** des GLG befragt, gibt eine überwältigende Mehrheit von 97 Prozent an gewusst zu haben, dass Firmen verpflichtet sind, die Mitarbeitenden vor sexueller Belästigung zu schützen. 77 Prozent geben an zu wissen, dass die Frage nach einer Schwangerschaft in einem Bewerbungsgespräch diskriminierend ist und 72 Prozent, dass auch Diskriminierungen aufgrund der Familiensituation vom GLG mit umfasst werden. Zwei Dritteln erklären, es sei ihnen bekannt, dass das Unternehmen beweisen muss, dass keine Diskriminierung vorliegt, wenn eine Beschäftigte Lohnungleichheit glaubhaft macht. Ebenso viele geben an zu wissen, dass auch Verbände im Interesse der Arbeitnehmenden klagen können. Dagegen ist weniger als der Hälfte der Personalverantwortlichen klar, dass das Gleichstellungsgesetz die ungleiche Behandlung der Geschlechter erlaubt, sofern sie der tatsächlichen Gleichstellung dient (42%), und dass umgekehrt eine formelle Gleichbehandlung der Geschlechter indirekt diskriminierend sein kann (37%). Nur ein guter Drittel weiss laut eigener Angabe, dass Klagende bis sechs Monate nach Abschluss des Verfahrens unter Kündigungsschutz stehen (38%).

72 Prozent der Personalverantwortlichen haben zum Gleichstellungsgesetz nie **Weiterbildung** absolviert. 24 Prozent haben sich Wissen durch Selbststudium angeeignet und nur 6 Prozent geben an, sie hätten Kurse oder Veranstaltungen dazu besucht. Eine grosse Mehrheit der Unternehmen (88%) hat nie **interne Information** über das Gleichstellungsgesetz betrieben, 9 Prozent erklären, sie hätten schriftliche Betriebinformationen erarbeitet und nur 3 Prozent Veranstaltungen zum Thema angeboten. Der öffentliche Sektor schneidet hier etwas besser ab als die Privatwirtschaft, grössere Unternehmen deutlich besser als kleinere.

### Stellenwert des Themas

Beinahe 60 Prozent der Personalverantwortlichen schreiben ihren Berufskolleg/innen zu, dass für sie die Förderung der Gleichstellung einen eher oder sehr grossen **Stellenwert** hat. Dies sind wiederum etwas mehr als bei der Selbsteinschätzung. Mit einigem Abstand folgen die Geschäftsleitungen bzw. Direktionen (50%). Unter den Arbeitnehmerinnen hat das Thema nach Meinung der Personalverantwortlichen schon für weniger als die Hälfte einen grossen Stellenwert und unter den Arbeitnehmern noch für einen Viertel.

Die **persönliche Haltung** zur Gleichstellungsthematik wurde durch acht Items erhoben, die zu einer Skala zusammengefasst werden konnten. Generell sind Frauen der Gleichstellung gegenüber positiver eingestellt als Männer. In grösseren Unternehmen ist die Offenheit grösser als in kleineren, im Öffentlichen Sektor und Privatunternehmen mit öffentlicher Beteiligung grösser als in der Privatwirtschaft. Auch ein hoher Frauenanteil unter den Beschäftigten und im Kader geht mit einer gleichstellungsfreundlicheren Haltung einher.

Zu den einzelnen Aussagen: Die wenigsten (16%) sind einverstanden mit der Aussage, dass Frauenförderung Männer diskriminiere. Kaum höher (22.3%) ist die Zustimmung zur Aussage «Doppelverdienerinnen nehmen anderen, die es nötig haben, die Arbeitsplätze weg». Ebenfalls rund ein Fünftel der Personalverantwortlichen bejaht, dass vieles, was als sexuelle Belästigung gilt, eigentlich bloss ein harmloser Scherz sei. Bereits fast ein Drittel ist eher oder völlig der Meinung, dass für Gleichstellung unnötig Geld ausgege-

ben werde. Etwas mehr als die Hälfte stimmt eher oder völlig zu, Erwerbstätigkeit von Müttern gehe auf Kosten ihrer Kinder. Fast zwei Drittel der Personalverantwortlichen sind der Meinung, Kinderbetreuung sei Privatsache. Gut vier Fünftel bejahen, dass Teilzeitarbeit für Männer eine wichtige Gleichstellungsmassnahme sei und neun von zehn Befragten vertreten die Meinung, in ihrem Unternehmen sei die Gleichstellung von Mann und Frau verwirklicht. Tendenziell ist die Haltung der Personalverantwortlichen im Zweiten Sektor und im Detailhandel gleichstellungskritischer, im Unterrichtswesen, dem Gesundheits- und Sozialwesen und in der öffentlichen Verwaltung gleichstellungsfreundlicher.

### Massnahmen im Unternehmen

Eine Mehrheit von 57 Prozent der Unternehmen betreibt laut eigenen Angaben keine **aktive Gleichstellungspolitik**. Der Öffentliche Sektor und Grossunternehmen weisen hier höhere Anteile auf als die Privatwirtschaft und kleinere Unternehmen. Wenn ein Unternehmen Gleichstellungsmassnahmen trifft, dann sind die **Gründe** am häufigsten Überzeugung (29%) oder ein hoher Frauenanteil im Betrieb (26%). Für 12 Prozent ist umgekehrt der tiefe Frauenanteil Ansporn. Gegenüber diesen Nennungen fallen Faktoren wie die Einführung des Gleichstellungsgesetzes (4%), der Mangel an qualifizierten Mitarbeitenden (4%) oder der Druck von Gewerkschaften und Berufsverbänden (0.2%) völlig ab.

Was für **Gleichstellungsmassnahmen** Betriebe treffen, hängt stark mit ihrer Grösse zusammen, aber auch damit, ob es sich um öffentliche oder private Arbeitgebende handelt oder um Mischformen. Generell existieren im Öffentlichen Sektor und in Unternehmen mit über 500 Beschäftigten häufiger Gleichstellungsmassnahmen als in privaten und kleineren Unternehmen.

In zwei Dritteln der Unternehmen existieren laut eigenen Angaben keine präventiven **Massnahmen gegen sexuelle Belästigung**. Hier ist der Gegensatz zwischen Öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft nicht so klar. Es zeigt sich, dass vor allem Grossunternehmen vorbeugend gegen sexuelle Belästigung vorgehen: Nur 11 Prozent von ihnen haben keine Massnahmen getroffen. Generell ist die klare Verurteilung im Firmenleitbild oder Betriebsreglement die am häufigsten genannte Massnahme. Mehr als die Hälfte der Grossunternehmen geben aber auch an, sie hätten eine Ansprechperson bezeichnet und schriftlich informiert. Fast die Hälfte von ihnen hat ein spezielles Reglement zur sexuellen Belästigung erlassen.

### Stand der Gleichstellung

Verglichen mit der Situation von vor zehn Jahren sehen die Personalverantwortlichen in keinem von neun vorgegebenen gleichstellungsrelevanten Bereichen eine Verschlechterung der Situation. Am positivsten wird die **Entwicklung** bei der Teilzeitarbeit eingeschätzt. Es folgen familienfreundliche Arbeitszeiten und Lohngleichheit, wo noch zwei Fünftel von einer Verbesserung ausgehen. Ein Drittel sieht eine positive Entwicklung punkto Weiterbildungs- und Anstellungschancen. In den Bereichen Sensibilität für das Thema, Verhinderung von sexueller Belästigung sowie familienergänzender Kinderbetreuung hat in den Augen einer grossen Mehrheit gar keine Verbesserung stattgefunden. Je grösser das Unternehmen, desto positiver werden die Veränderungen generell eingeschätzt. Unter den Branchen stellen Öffentlicher Sektor, Detailhandel und Gastgewerbe die deutlichsten Verbesserungen fest.

Der **Einfluss des Gleichstellungsgesetzes** auf die festgestellten Veränderungen wird von den Personalverantwortlichen als eher gering eingeschätzt, wobei die grösseren Unternehmen, der Öffentliche Sektor, der Detailhandel und das Gastgewerbe den Gesetzeseinfluss tendenziell als grösser erachten. Fast drei

Viertel der Personalverantwortlichen stimmen trotz allem der Aussage zu, das GLG stärke die Position der Frauen im Unternehmen.

### Handlungsbedarf und Hindernisse

Nach dem aktuellen **Handlungsbedarf** befragt, verneinen fast zwei Drittel, dass in ihrem Unternehmen überhaupt ein solcher besteht. Dies deckt sich mit einer fast ebenso hohen Zustimmung zur Aussage, die völlige Gleichstellung von Frauen und Männern sei eine Illusion. Die restlichen Personalverantwortlichen orten hohen Handlungsbedarf in den Bereichen Sensibilität für das Thema, Unterstützung bei familienexterner Kinderbetreuung und familienfreundliche Arbeitszeitregelungen (je 11.0%). Lohngleichheit (10%) und gleiche Beförderungschancen (9%) stehen an fünfter bzw. sechster Stelle.

Eine deutliche Mehrheit der Personalverantwortlichen sieht keinerlei **Hindernisse** für die tatsächliche Gleichstellung in ihrem Unternehmen, da die Gleichstellung bereits verwirklicht sei. Jene, die Hindernisse erwähnen, erklären am häufigsten, Diskriminierungen würden oft nicht als solche erkannt, Frauen wollten nicht mehr Verantwortung übernehmen, es existierten hinderliche eingeschliffene Routinen oder die Beschäftigten wünschten die Gleichstellung nicht.

### Konkrete Konfliktfälle

Fast neun von zehn Personalverantwortlichen geben an, sie seien bisher in ihrer Arbeit noch nie mit **Konfliktfällen um Diskriminierung** aufgrund des Geschlechts konfrontiert worden. Personalverantwortliche in Grossunternehmen sagen dies allerdings nur zu 44 Prozent und solche aus dem Öffentlichen Sektor zu 73 Prozent. Befragte aus der Westschweiz und dem Tessin erklären markant häufiger, bei ihnen kämen solche Konflikte manchmal bis oft vor.

Unter den geltend gemachten **Diskriminierungsarten** ist Lohndiskriminierung die am häufigsten genannte (43% der Befragten mit Erfahrung zu Konfliktfällen). Es folgen Aufgabenzuteilung (36%), sexuelle Belästigung (30%), Beförderung (18%), Arbeitsbedingungen (14%) und Aus- und Weiterbildung (10%). Nichtanstellung und Kündigung machen je unter 2 Prozent aus.

In den Konfliktfällen kam es laut Angaben der Personalverantwortlichen als häufigste **Reaktion** zu einer betriebsinternen Aussprache (76% der Befragten mit Erfahrung zu Konfliktfällen). Es folgen betriebliche Massnahmen zur Lösung der Situation (25%) oder «Die Sache hat sich von selbst erledigt.» (23%). 15 Prozent der Personalverantwortlichen geben die Auflösung des Arbeitsverhältnisses als Reaktion an, wesentlich weniger die Kündigung durch die Beschäftigten (3%). 5 Prozent erlebten eine Verhandlung vor der Schlichtungsstelle, aber nur 1.1 Prozent ein Gerichtsverfahren.

Viele Befragte sind überfordert mit der Frage, wie sich die neu eingeführten **Konfliktlösungsmechanismen des GLG** bewähren. Jene, die antworten, geben der Beratung durch die Schlichtungsstelle und dem Schlichtungsverfahren die besten Noten. Beweislasteasierung und Verbandsklage werden von den meisten als «mittel» eingestuft, der Kündigungsschutz auch, doch besteht hier schon ein erheblicher Anteil negativer Einschätzungen.

### Einschätzungen zum Gleichstellungsgesetz

Eine zentrale Fragestellung der Evaluation ist, wie das GLG und seine Wirkungen wahrgenommen werden. Dazu wurden den Personalverantwortlichen verschiedene Aussagen zur Beurteilung vorgelegt. Zwei bezogen sich auf das **Gesetz selbst**. «Das GLG ist zu kompliziert» bejaht knapp die Hälfte der Befragten, am stärksten jene, die das Gesetz schlecht kennen, sich nie dazu weitergebildet haben und dem Thema keine grosse Bedeutung beimessen. Gut zwei Dritteln der Personalverantwortlichen bleibt nach eigenen Angaben unklar, was indirekte Diskriminierung gemäss GLG sein soll.

Sieben Achtel der Personalverantwortlichen stimmen eher oder völlig zu, das GLG habe an ihrer Arbeit nichts geändert. Für etwa zwei Drittel ist das GLG denn auch kein wichtiges **Arbeitsinstrument** für ihre Alltagsarbeit, wobei Unterschiede bestehen: In grösseren Unternehmen, im Öffentlichen Sektor und in Privatunternehmen mit öffentlicher Beteiligung wird das GLG etwas stärker als Arbeitsinstrument genutzt als in kleineren Unternehmen oder der Privatwirtschaft.

Zum **Stellenwert der Gleichstellung** im Unternehmen: Fast neun von zehn Personalverantwortlichen stimmen der Aussage, die Umsetzung der Gleichstellung sei bei ihnen Chefsache, eher oder völlig zu. Gleichzeitig erklären über die Hälfte von ihnen (58.3%), in ihrem Unternehmen hätten Gleichstellungsanliegen keine hohe Priorität.

Drei Viertel der Personalverantwortlichen sind eher oder völlig der Meinung, wenn eine Gleichstellungsklage publik werde, sei dies für das betroffene Unternehmen ein grosser **Imageverlust**. Knapp zwei Drittel glauben auch, dass eine aktive betriebliche Gleichstellungspolitik auf dem Arbeitsmarkt ein **Wettbewerbsvorteil** sei.

Alle Befürchtungen bezüglich **kontraproduktiver Wirkungen** des GLG werden von den Personalverantwortlichen mehrheitlich abgelehnt. Am knappsten ist die Ablehnung bei der Aussage, die Umsetzung des GLG könne zu Spannungen im Unternehmen führen (49% Zustimmung). Noch etwas mehr als ein Drittel der Personalverantwortlichen bejaht eher oder völlig, dass die Auflagen des GLG es unattraktiv machten, Frauen einzustellen. Circa ein Viertel von ihnen ist eher oder völlig der Meinung, das GLG führe dazu, dass Unternehmen nicht die besten, sondern primär Frauen beförderten oder teilt die Einschätzung, was das GLG fordere, sei völlig unverhältnismässig. Nur ein Fünftel der Personalverantwortlichen neigt eher oder völlig zur Auffassung, das GLG beeinträchtige die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens.

### Vorgeschlagene Massnahmen

40 Prozent der Personalverantwortlichen machten in einer offenen Frage insgesamt 1875 Vorschläge, welche Massnahmen am meisten zum Erreichen der Ziele des Gleichstellungsgesetzes beitragen könnten. 24 Prozent der empfohlenen Massnahmen betreffen den Bereich **Information und Sensibilisierung**. 32 Prozent der Massnahmen setzen bei den **Rahmenbedingungen** an: Sie zielen am häufigsten auf eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Kinderbetreuung, flexible Arbeitszeiten, Mutterschaftsversicherung) und eine Ausweitung der Möglichkeit zur Teilzeitarbeit für Männer und Kader. Ein weiterer vielfach genannter Bereich sind Massnahmen im Bereich von Lohngleichheit und Lohntransparenz.

17 Prozent der Vorschläge drehen sich um die **Einflussnahme auf und in Unternehmen**. Am häufigsten werden hier konkrete Gleichstellungsprojekte genannt, aber auch die Integration der Gleichstellungs-

ziele in die Personalpolitik, erhöhte Kontrolle der Unternehmen von aussen, eine Erhöhung des Frauenanteils im Kader, die Verankerung in der Unternehmensführung, im Leitbild und der Unternehmenskultur sowie die interne Kommunikation. **Veränderungen am Gleichstellungsgesetz** und die **Unterstützung und Beratung von Arbeitnehmenden** spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

In der relativ grossen Kategorie **Anderes** sind Aufforderungen, Mass zu halten und nicht mit überzogenen Gleichstellungsforderungen zu brüskieren, besonders häufig. Ähnlich verbreitet sind moralische Appelle an Geduld, gesunden Menschenverstand, gegenseitigen Respekt und Toleranz. Etwas weniger häufig kommen direkte Schuldzuweisungen an die Frauen vor oder die offene Ablehnung des Gleichstellungsziels.

## 6 Inhaltsanalytische Auswertung der Gerichtsfälle in den Kantonen Graubünden, Schwyz, Waadt und Zürich<sup>9</sup>

Die im Rahmen der Befragung der Gerichte beim Bundesamt für Justiz eingegangenen Gerichtsurteile aller Instanzen (inkl. Bundesgericht) der ausgewählten Kantone Graubünden (2 Entscheide), Schwyz (3), Waadt (31) und Zürich (39)<sup>10</sup> wurden anhand eines dafür spezifisch erarbeiteten Leitfadens inhaltsanalytisch ausgewertet (im Folgenden verwendete Kurzbezeichnung: *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile*). Die Inhaltsanalyse umfasst 71 Urteile in 47 Fällen oder 42 Prozent der gesamtschweizerisch erhobenen Gerichtsentseide. Sie soll Auskunft geben über die Umsetzung und Anwendung des Gleichstellungsgesetzes insbesondere in den Bereichen Beweislast erleichterung, Verbandsklage und -beschwerde, Lohnungleichheit, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, Beendigung von Arbeitsverhältnissen (Kündigungsschutz), sowie über Instanzenzug und Verfahrensdauer, Erfolg oder Misserfolg und die möglichen Gründe dafür.

### Instanzenzug, Verfahrensdauer, Diskriminierungsart

Rund die Hälfte der Fälle betreffen privatrechtliche, die andere Hälfte öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse, wobei diese Verteilung kantonal sehr unterschiedlich ist: In der Waadt sind 87,5 Prozent privatrechtliche Fälle, im Kanton Zürich 30 Prozent. Etwa 40 Prozent aller Fälle gingen über **mindestens zwei gerichtliche Instanzen** (VD 50%, ZH 37%). Von den grundsätzlich für die Klagenden erfolgreich ausgegangenen Fällen (ganz oder teilweise gutgeheissen) mussten sich in Zürich rund ein Drittel, in der Waadt ganze 70 Prozent über mindestens zwei gerichtliche Instanzen kämpfen (in Graubünden gab es eine Abweisung und einen Vergleich; in Schwyz eine Abweisung und einen Klagerückzug).

Die **Gesamtverfahrensdauer** (von der Einleitung bis zur rechtskräftigen Erledigung) ist sehr unterschiedlich: Im Kanton Waadt beträgt sie durchschnittlich 2 Jahre 2 Monate, wobei dies aber für die Lohnungleichheitsfälle gar nicht aussagekräftig ist, denn zwei davon dauerten allein je über 7 1/2 Jahre und die restlichen vier durchschnittlich 3 Jahre 4 Monate. In Zürich beträgt die durchschnittliche Verfahrensdauer 3 1/2 Jahre, nach Bereinigung eines «Ausreisserfalls» von über 10-jähriger Dauer noch 2 1/2 Jahre.

---

<sup>9</sup> Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse findet sich im Einzelbericht «Inhaltsanalytische Auswertung der Gerichtsfälle in den Kantonen Graubünden, Schwyz, Waadt und Zürich» (Freivogel, Elisabeth; [unter Mitarbeit von Judith Wissmann] 2005).

<sup>10</sup> 75 in der Datenbank Gerichtsurteile enthaltenen Entscheide plus 3 neue, minus 11 unergiebige (Abschreibungen, Nichteintreten aus formellen Gründen, Zwischenentscheide) minus 28 reine Umsetzungsurteile.

In gut der Hälfte (53%) der Fälle geht es um Lohndiskriminierung, in rund einem Viertel um sexuelle Belästigung, in immerhin drei Fällen um Beförderung, in je einem um Nichtanstellung, Weiterbildung oder Aufgabenzuteilung. In einem hohen Anteil der Fälle wird zudem rechtswidrige Kündigung geltend gemacht (VD 38%, ZH 26%).

### Verbandsklagen und Verbandsbeschwerden

In den untersuchten Kantonen gab es insgesamt zehn Verbandsklage resp. -beschwerdeverfahren, an denen insgesamt 19 Verbände mit Feststellungsklagen beteiligt waren. Allerdings waren davon acht Verfahren mit 17 beteiligten Verbänden (alle ZH) öffentlich-rechtliche Verbandsbeschwerden **kombiniert mit Individualverfahren** und fungierten letztlich als Verstärkung letzterer, denn die zu entscheidenden Fragen (Lohnbemessung im Bereich Kindergarten-Lehrkräfte und Gesundheitsberufe) wären aufgrund der ebenfalls eingereichten Individualbeschwerden auch ohne Verbandsbeschwerden entschieden worden. In diesem Sinne handelte es sich also nicht um zur Klärung von Grundsatzfragen des Gleichstellungsrechts notwendige Verbandsbeschwerden. Diese Verfahren gingen weitgehend (das heisst mit mindestens teilweiser Gutheissung) zugunsten der beteiligten Berufskategorien aus.

Die Verbandsbeschwerde betreffend Entlohnung der Kindergärtnerinnen im Kanton Schwyz hingegen war eine **reine Verbandsbeschwerde**, das heisst ein Feststellungsbegehren des Verbandes in eigenem Namen und ohne jede Verbindung mit Leistungsbegehren und ohne Beteiligung von einzelnen Personen als Individualbeschwerdeführende. Vermutlich hatte hier die Schutzfunktion der Verbandsbeschwerde (Anonymität der individuell Betroffenen) eine grössere Bedeutung als im Kanton Zürich, denn die einzelnen auf Gemeindeebene arbeitenden Lehrkräfte in ländlichen Gebieten wären bei individueller Beteiligung stärker exponiert, als dies bei der grossen Anzahl der Kindergartenlehrkräfte in Stadt und Kanton Zürich der Fall war. Inhaltlich wurde diese Verbandsbeschwerde von den Gerichten abgewiesen.

Die zweite **reine Verbandsklage** betraf die Nichtbeförderung einer mit privatrechtlichem Arbeitsvertrag angestellten Gerichtsschreiberin an einem Waadtländer Gericht wegen Schwangerschaft/Mutterschaft. Die Betroffene ging selbst nicht gerichtlich vor (das Anstellungsverhältnis besteht auch weiterhin). Hingegen klagte der Waadtländer Frauenrechtsverband in eigenem Namen und erfolgreich auf Feststellung der Diskriminierung. Damit wurde mit präventiver Wirkung für die Zukunft durch die Verbandsklage eine Grundsatzfrage des Gleichstellungsrechts geklärt, ohne dass sich eine Person den Risiken eines Verfahrens aussetzen musste, wie es der Intention des Gesetzgebers bei der Einführung der Verbandsklage geradezu idealtypisch entspricht. Zudem brachte diese Klage die gerichtliche Klärung betreffend **Aktivlegitimation der Verbände**, wenn aktuell nur eine Person von einer Diskriminierung betroffen ist: Die Aktivlegitimation ist gegeben, sofern es sich um eine Grundsatzfrage des Gleichstellungsrechts handelt.

Die Verbandsklage wurde in den untersuchten Kantonen noch nie im **Privatwirtschaftsbereich** eingesetzt (bei derjenigen in der Waadt handelte es sich zwar um einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag, aber um einen öffentlichen Arbeitgeber).

Die registrierte Anzahl Verbandsklagen und -beschwerden kann also nicht darüber hinwegtäuschen, dass nur zwei davon notwendige und idealtypische Verbandsverfahren waren, wie sie der Gesetzgeber vor Augen hatte. Die acht andern waren nicht wirklich eigenständige Verfahren, sondern wurden in erster Linie aus strategischen Überlegungen der Verbände zusätzlich zu ohnehin hängigen Individualbeschwerden eingereicht.



## Theorie und Praxis

Grundsätzlich ist bezüglich der juristischen Argumentation festzuhalten, dass in den Urteilen häufig zwar in einem der eigentlichen Urteilsfindung vorangestellten theoretischen Teil allgemeine Ausführungen und Definitionen bezüglich direkte und indirekte Diskriminierung, Glaubhaftmachung, Rechtfertigungsgründe etc. zu finden sind, dass jedoch oft kein Konnex zwischen diesen theoretischen Erörterungen und den davon abgekoppelten Erörterungen zur Fallentscheidung ersichtlich ist. **Juristische Grundlagen** werden (meist in der Form von Zitaten von Präjudizien des Bundesgerichts) dargestellt, dann aber nicht oder nicht nachvollziehbar umgesetzt, oder eine einsichtige Verbindung zwischen theoretischem Teil und konkreter Fallabhandlung wird nicht erkennbar.

## Beweisverfahren

Die gemäss Gleichstellungsgesetz auch für privatrechtliche Arbeitsverhältnissen geltende **Untersuchungsmaxime**, das heisst die Abklärung des Sachverhalts durch das Gericht von Amtes wegen und nicht nur aufgrund von Beweisanträgen der Parteien, wird nur in einem Drittel der Zivilrechtsfälle überhaupt angesprochen. Sie führt kaum je zu einer eigenständigen Beweiserhebung durch das Gericht und hat bis anhin vor allem auf erstinstanzlicher Ebene mangelhafte Sachverhaltsabklärung nicht zu beheben vermocht – insbesondere in den Bereichen Lohn und Kündigung. Mit anderen Worten: Die Untersuchungsmaxime wird von den Zivilgerichten kaum je bewusst und ernsthaft berücksichtigt. Speziell wird ungenügend nachgefragt und der Sachverhalt nicht erhoben, wenn die Parteien etwas nicht konkret geltend machen, beispielsweise wenn die Klägerin nur Lohndiskriminierung oder sexuelle Belästigung geltend macht, ihr dann aber auch gekündigt wurde. Bei sexueller Belästigung scheint den Gerichten zudem teilweise nicht klar zu sein, dass die Untersuchungsmaxime auch dort gilt, wo die Beweislast erleichterung nicht gegeben ist.

Die **Beweislasterleichterung** kam grundsätzlich in 48 der 71 Urteile zur Anwendung. In diesen 48 Urteilen ging es also nicht um diskriminierende Nichtanstellung oder um sexuelle Belästigung, das Verfahren wurde auch nicht durch Einigung erledigt. Das bedeutet, dass in diesen Verfahren das **Beweisverfahren zweistufig** abzuwickeln wäre: Zuerst wäre über die **Glaubhaftmachung** zu entscheiden. Falls die Glaubhaftmachung der Diskriminierung nicht gelingt, ist die Klage direkt abzuweisen. Sonst kommt die zweite Stufe des Beweisverfahrens zum Tragen: Es wäre darüber zu befinden, ob der eingeklagte Betrieb beweisen kann, dass er nicht diskriminiert, wobei für ihn keine Beweislast erleichterung gilt. Aus der **Mehrheit** der 48 Urteile ist **keine Zweistufigkeit** des Beweisverfahrens, **keine klare Trennung** der Ebenen der Glaubhaftmachung einerseits und der Entlastung/Rechtfertigung andererseits ersichtlich. Dies gilt vor allem für die zivilrechtlichen Verfahren. In den Urteilen des Verwaltungsgerichts Zürich hingegen zeigt sich die mittlerweile grössere Routine dieses oft in Gleichstellungsfragen angegangenen Gerichts, das bezüglich Beweisverfahren in der Regel übersichtlich vorgeht und sich auch an die Zweistufigkeit hält.

Die **Anforderungen an die Glaubhaftmachung** werden in den untersuchten 48 Urteilen höchst unterschiedlich definiert. Auf erstinstanzlicher Ebene unterscheiden sich diese Anforderungen zum Teil kaum vom Vollbeweis. Es kommt sogar vor, dass der Nachweis einer Diskriminierungsabsicht verlangt wird. Insbesondere die erstinstanzlichen Arbeits- und Zivilgerichte des Kantons Waadt haben durchwegs grosse Probleme mit der Umsetzung der Beweislast erleichterung und generell in den Lohnungleichheitsverfahren, die sich mitunter auch sehr lange hinziehen. Es ergingen Urteile, die von den oberen Instanzen (insbesondere Bundesgericht) mit zum Teil sehr deutlichen Worten aufgehoben wurden. Insgesamt gesehen sind

von den oberen Gerichten (Bundesgericht, Tribunal Cantonal Chambre des Recours, aber auch Verwaltungsgericht Zürich) mittlerweile die Anforderungen an die Glaubhaftmachung klargestellt und einheitlich definiert worden im Sinne, dass eine gewisse Wahrscheinlichkeit der Diskriminierung gegeben sein muss, diese aber auch geringer als 50 Prozent sein kann. Im Kanton Waadt hat dies sichtbar auf das Tribunal Cantonal Cour Civile durchgeschlagen, das in einer jüngeren Entscheidung und nach früherer Zurechtweisung durch das Bundesgericht die genannte Definition übernommen hat. Ob dies auch auf der Ebene der Arbeitsgerichte der Fall sein wird, muss sich noch weisen.

Bezüglich der **Rechtfertigungsgründe** herrscht noch wenig Klarheit. Nur in einer Minderheit der 48 analysierten Urteile mit Beweislasterleichterung wird für den Nachweis der Nichtdiskriminierung der Vollbeweis verlangt. Bezüglich der **Anforderungen** an die Rechtfertigungsgründe wäre theoretisch gesehen zu unterscheiden, ob es sich um eine direkte Diskriminierung (ausdrückliche Anknüpfung ans Geschlecht oder ein Merkmal, das regelmässig nur von den Angehörigen eines Geschlechts erfüllt wird) handelt oder um eine indirekte Diskriminierung (geschlechtsneutrale Massnahme oder Verhaltensweise, die benachteiligende Auswirkungen auf ein Geschlecht hat). **Direkte Ungleichbehandlung** im Arbeitsverhältnis ist höchstens dann zulässig, wenn das Geschlecht selbst zwingend ein wesentliches Merkmal für die Ausübung der Tätigkeit ist. Bei **indirekter Diskriminierung** müssen die nachteiligen Auswirkungen einer neutralen Massnahme auf ein Geschlecht nur hingenommen werden, wenn die Arbeitgebenseite beweist, dass sie mit der Massnahme ein gerechtfertigtes und geschäftsnotwendiges Ziel verfolgt, dass die Massnahme zu dessen Erreichung erforderlich und geeignet ist und unzumutbar ist, auf die Massnahme zu verzichten. Es stellen sich bezüglich der Rechtfertigungsgründe somit eigentlich Fragen des Geschäftszwecks, der Geschäftsnotwendigkeit und der Verhältnismässigkeit. Eine solche klare Unterscheidung findet sich in den Urteilen jedoch selten. Nur in zwei Urteilen wird die Prüfung klar gemäss obgenanntem Massstab des **legitimen Geschäftsziels**, der **Geschäftsnotwendigkeit** und der **Verhältnismässigkeit** vorgenommen.

Ansonsten werden die Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe sehr unterschiedlich umschrieben. **Die unteren Instanzen**, besonders die erstinstanzlichen Zivilgerichte und Arbeitsgerichte, neigen dazu, jeden auf den ersten Blick sachlichen Grund als Rechtfertigung zu akzeptieren. Die immerhin differenziertere Rechtsprechung der **oberen Instanzen**, die zusätzliche Anforderungen und Bedingungen definiert und insbesondere verdeutlicht hat, wer was nachzuweisen hat, hat sich bis anhin **nicht niedergeschlagen**. Vielleicht zeichnet sich jedoch aus den immer präziser werdenden Umschreibungen der Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe eine **Entwicklung** ab hin zur Definition der Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe über das legitime Geschäftsziel und Prüfung der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit des dafür eingesetzten Mittels.

### Lohngleichheit

Die obigen Ausführungen zu den Anforderungen an zulässige Rechtfertigungsgründe treffen speziell auch für die Verfahren betreffend Lohngleichheit zu. Es fällt auf, dass in den Urteilen zwar in der Regel generell (mit Zitaten aus Präjudizien) umschrieben wird, was unter Lohndiskriminierung zu verstehen sei, zum Teil auch was unter direkter respektive indirekter Lohndiskriminierung zu verstehen sei. Trotzdem wird nie deutlich, ob eine im Fall konkret aufgezählte oder beurteilte Form der Lohndiskriminierung vom Gericht als direkte oder als indirekte Lohndiskriminierung angesehen wird. Es wird also **nicht** erkenntlich **zwischen direkter und indirekter Lohndiskriminierung unterschieden**.

Wenig Klarheit herrscht folglich auch bezüglich der Anforderungen an Rechtfertigungsgründe für Lohndifferenzen. Wiederum akzeptieren die unteren zivilrechtlichen Instanzen in aller Regel praktisch jeden auf den ersten Blick sachlichen Grund für eine Lohndifferenz als Rechtfertigung. Die differenziertere Rechtsprechung der oberen Instanzen (die denn auch häufig die erstinstanzlichen Urteile aufgehoben und korrigiert hat) definiert die Anforderungen an Rechtfertigungsgründe für Lohndifferenzen zusammengefasst wie folgt: Generell können objektive Gründe eine Lohndifferenz nur dann rechtfertigen, wenn sie tatsächlich – und wie der Arbeitgeber nachweisen muss – eine wichtige Rolle für die Ausübung der Tätigkeit spielen und wenn sie tatsächlich – und wie ebenfalls vom Arbeitgeber zu beweisen ist – die Löhne oder andere Arbeitsbedingungen wirklich beeinflussen. Werden geschlechtsneutrale, objektive Kriterien, die grundsätzlich zulässig sind, in einem Unternehmen inkonsequent zum Nachteil eines Geschlechts angewandt und wird insbesondere ein Kriterium in Wirklichkeit gar nicht gleichermassen auf alle angewandt, so liegt trotz «neutraler objektiver Kriterien» Geschlechterdiskriminierung vor.

Wie erwähnt, dauern besonders im Kanton Waadt die Lohngleichheitsverfahren lange. Gut die Hälfte enden – häufig erst nach Durchlaufen mehrerer gerichtlicher Instanzen – erfolgreich in dem Sinne, dass die Rechtsbegehren zumindest teilweise gutgeheissen wurden.

### Gutachten

In gut der Hälfte der Lohngleichheitsfälle wird – teilweise entgegen entsprechendem Antrag – **ohne Gutachtenerstellung** entschieden, wobei es sich dabei überwiegend um Einzelklagen von Frauen handelt, die trotz im Wesentlichen gleicher oder sehr ähnlicher Arbeit und Position weniger Lohn als männliche Kollegen erhalten. Die Gerichte vergleichen dann selbst Tätigkeit, Ausbildung, Erfahrung, Dienstalter, Entscheidungsbefugnisse, Verantwortung etc. In der andern knappen Hälfte der Lohngleichheitsfälle (44%) wurde mindestens ein gerichtliches **Gutachten** eingeholt. Davon waren die Hälfte Funktionengutachten zu ganzen Berufsgruppen, die andere Hälfte Individualvergleiche. Bei letzteren handelte es sich immer um den Vergleich inhaltlich gleicher oder sehr ähnlicher Arbeit. In fast allen Fällen folgte das letzturteilende Gericht im Wesentlichen dem Gutachten (die erstinstanzlichen manchmal nicht).

### Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz

In 12 der insgesamt über alle Instanzen rekonstruierten 47 Fälle ging es – teilweise nicht ausschliesslich, aber auch – um **sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz**. Im Kanton Zürich sind es mit vier Fällen (plus einem nicht auswertbaren) nur wenige, wahrscheinlich weil dort in relativ vielen Fällen sexueller Belästigung bereits die Schlichtungsstelle eine Einigung erzielt, sodass der Konflikt gar nicht vor Gericht kommt. Sieben stammen aus der Waadt und einer aus Graubünden. Nur in wenigen Fällen gibt es direkte, in nahezu der Hälfte der Fälle aber indirekte Zeug/innen der Tat. In der Hälfte der Fälle sind die Klägerinnen gemäss Arztzeugnis krank geworden (Angstzustände, Schlafstörungen, Depressionen, Magengeschwür). Dreien wurde gekündigt, nachdem sie sich beschwert hatten. Andere hatten selbst gekündigt oder sich erst nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses über die Belästigung beschwert. Kein Arbeitsverhältnis dauerte bei Prozessbeginn noch an.

Sechs der neun Fälle, in denen die sexuelle Belästigung Hauptprozessthema war, endeten – zum Teil erst in zweiter Instanz und häufig nach aufwändigen Verfahren mit zahlreichen Zeugenbefragungen – mit einem teilweisen Erfolg. Die Frage nach **präventiven Massnahmen** des Betriebs taucht nur in einer Min-

derheit der Urteile auf, und es geht daraus nicht hervor, ob überhaupt und welcher Nachweis der Arbeitgebendenseite diesbezüglich abverlangt wird. Die Anwendung der **Untersuchungsmaxime** wurde in einem Fall explizit verweigert mit der Begründung, die Beweiserleichterung des Art. 6 GLG gelte nicht.

Die **Qualität der erstinstanzlichen Urteile** in diesem Bereich ist sehr unterschiedlich. Einige verkennen die rechtlichen Grundlagen vollkommen. Andere (in ZH wie auch in VD) wiederum scheuen sich nicht vor aufwändigen Beweisverfahren, eignen sich erkennbar vorher fehlendes Wissen und Sachkenntnisse (bis hin zu EU-Richtlinien) an und setzen diese sorgfältig um. In diesen Entscheiden ist bezüglich Definition von sexueller Belästigung offensichtlich ein in den Waadtländer Urteilen zitiertes älteres Genfer Urteil sowie ein bekanntes Urteil des Zürcher Arbeitsgerichts richtungsweisend. Die Urteile des Waadtländer Kantonsgerichts in diesem Bereich sind sorgfältig und haben auch teilweise zur Aufhebung unhaltbarer erstinstanzlicher Urteile geführt.

Klare **Schwierigkeiten** der Gerichte (und auch der Anwälte/innen) sind erkennbar, **wenn** neben der sexuellen Belästigung **auch die Kündigung Prozessthema** ist oder sein sollte. Die Untersuchungsmaxime wird nicht umgesetzt, die Beweislasterleichterung auf den Kündigungszusammenhang nicht angewandt, meist schon gar nicht erkannt, dass die Beweislasterleichterung gilt. Die Kündigung wird folglich nicht unter dem Blickwinkel des GLG abgehandelt, sondern einzig nach Obligationenrecht (entsprechend ohne im GLG vorgesehene Entschädigung). Bei diesen **kombinierten sexuelle Belästigung/Kündigungsfällen** ist zudem eine grosse Unsicherheit bezüglich der verschiedenen Entschädigungen nach Gleichstellungsgesetz sichtbar. Es werden kaum mehrere Entschädigungen geltend gemacht und offensichtlich ist weder Rechtsvertretungen noch Gerichten klar, welche Ansprüche auf welcher Entschädigungsgrundlage kumulativ geltend zu machen und zuzusprechen wären und wie die jeweiligen Beweiserfordernisse sind.

### Nichtanstellung

Die eine Beschwerde betreffend diskriminierende **Nichtanstellung** wurde abgewiesen, weil keine bessere Qualifikation nachgewiesen war.

### Kündigungsschutz

In acht Verfahren wurde – zum Teil nur indirekt – **diskriminierende Kündigung** geltend gemacht, in weiteren mindestens acht missbräuchliche Kündigung oder ungerechtfertigte fristlose Entlassung nach OR ohne Anrufung des GLG, obwohl auch Diskriminierungsfragen zur Debatte standen. Zudem gab es inhaltlich gesehen sieben **Rachekündigungen**, ohne dass diese ein einziges Mal als solche erkannt und der spezielle **Kündigungsschutz** des GLG klar angerufen oder Wiedereinstellung gemäss GLG verlangt worden wäre.

Bezüglich diskriminierende Kündigung und Rachekündigung herrscht generell – bei Anwälte/innen wie Gerichten – **grosse Unklarheit**. Oft werden beide nicht als solche erkannt mit der Folge, dass ausschliesslich das OR zur Anwendung gelangt (rechtsmissbräuchliche Kündigung) mit den entsprechend andern Rechtsgrundlagen und ganz andern (strengerem) Anforderungen an den Beweis. Eine weitere Folge ist, dass der speziell neu geschaffene **Kündigungsschutz bei Rachekündigung** zum vorneherein nicht greifen kann, da er gar nicht ins Blickfeld gerät.

Selbst wenn eine Kündigung nach GLG abgehandelt wird, übersehen Gerichte wie Anwälte/innen häufig, dass dann Untersuchungsmaxime und vor allem auch die **Beweislasterleichterung** gelten. Der spezielle

Kündigungsschutz des GLG mit der Möglichkeit der Anfechtung der Kündigung und der gerichtlichen **Wiedereinstellung** hat deshalb (noch) nicht die Chance erhalten, überhaupt zum Tragen zu kommen.

### **Erfolg und Misserfolg**

In etwa einem Drittel der Fälle mit für die Arbeitnehmendenseite negativem Ausgang lag zumindest ein Grund für den **Misserfolg** auch darin, dass das GLG entweder gar nicht im Blickfeld lag und deshalb (fälschlicherweise) auch nicht zur Anwendung kam oder dass die Anwendung und **Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes mangelhaft** war.

Je nach Kanton mussten sich ein Drittel (ZH) bis zwei Drittel (VD) der schlussendlich für die Arbeitnehmendenseite mindestens teilweise erfolgreichen Fälle über mindestens zwei Instanzen kämpfen. Massgeblich für den **Erfolg** waren nebst dem Durchhaltevermögen vor allem die Bereitschaft des Gerichts, sich sorgfältig und ernsthaft mit dem GLG auseinander zu setzen und sich die nötigen Kenntnisse anzueignen, die Bereitschaft auch zu aufwändigen Beweisverfahren inklusive Zeugenbefragungen und/oder Gutachtererstellung, sowie eine gute Argumentation und gute Kenntnisse der Rechtsvertretung der Klagenden.

## **7 Mündliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwält/innen<sup>11</sup>**

In einer mündlichen Befragung wurden im Herbst und Winter 2004 ausgewählte Vertreter/innen von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwaltskanzleien mit Erfahrung in konkreten Diskriminierungsfällen erfasst (im Folgenden verwendete Kurzbezeichnung: *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen und Anwält/innen*). Damit soll das umfassende Bild, das die schriftliche Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. (vgl. Kapitel 4) ergab, vertieft und ergänzt werden. Angestrebt ist kein repräsentatives Abbild von Erfahrungen, Meinungen etc., sondern die Möglichkeit, Zusammenhänge und Hintergründe zu veranschaulichen und Problemlagen plastisch und nachvollziehbar abzubilden. Zu diesem Zweck wurden leitfadenbasierte, halbstandardisierte Interviews mit 20 ausgewählten Gesprächspartner/innen durchgeführt. Die Interviews wurden auf Tonband aufgenommen, anschliessend transkribiert und die Texte einer Inhaltsanalyse unterzogen. Bei den Ergebnissen wird die Perspektive der Befragten als «persönliche Wahrheit» ungefiltert dargestellt.

In sechs Gesprächen wurden Gewerkschaftssekretär/innen erfasst, in fünf Anwält/innen, in je drei Vertreter/innen eines Berufsverbandes bzw. einer Beratungsstelle oder Frauenorganisation und in zwei Gesprächen Fachpersonen aus Gleichstellungsbüros. Bei der Auswahl der Interviewpartner/innen wurde darauf geachtet, eine möglichst vielfältige Verteilung bezüglich Regionen, Branchen und Berufe zu erreichen.

---

<sup>11</sup> Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse findet sich im Einzelbericht «Mündliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwält/innen» (Schär Moser, Marianne, 2005).

## Konkrete Diskriminierungsfälle

Die Befragten berichten eine Vielzahl von verschiedenen **Diskriminierungsarten**, mit welcher sie in ihrer Arbeit konfrontiert sind bzw. waren. Am häufigsten genannt wird Lohndiskriminierung, gefolgt von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Mit einigem Abstand folgen an dritter Stelle Diskriminierungen wegen Schwangerschaft bzw. Mutterschaft, fast ebenso häufig Diskriminierung im Zusammenhang mit Teilzeitarbeit. Diskriminierende Nichtanstellung, Nichtbeförderung und Gestaltung der Arbeitsbedingungen werden noch von gut einem Viertel der Befragten erwähnt. Die weiteren Diskriminierungsarten kommen nur vereinzelt vor.

Insgesamt werden 114 konkrete **Diskriminierungsfälle** geschildert. Mit zwei Ausnahmen berichten alle Befragten mindestens einen Fall, in welchem sie aus ganz unterschiedlichen Gründen nichts gegen die Diskriminierung unternehmen konnten. In zwei Dritteln der Gespräche werden Fälle erzählt, in welchen im Unternehmen bzw. gemeinsam mit diesem eine Lösung gefunden werden konnte. Zwei Fünftel der Befragten schildern Fälle, mit welchen sie an die Schlichtungsstelle gelangten und drei Fünftel verfügen über mehr oder weniger direkte Erfahrung mit Gerichtsfällen.

Eine nähere Betrachtung der konkreten Beispiele gibt einen facettenreichen Einblick in eine Vielfalt von allgemeinen und konkreten Diskriminierungs- und Gleichstellungsproblemen. Deutlich wird, dass in der Privatwirtschaft ein Vorgehen gegen Diskriminierung sehr häufig im Zusammenhang mit Kündigung steht: So erfolgte beispielsweise die klare Mehrheit der berichteten privatrechtlichen Einzelklagen im Zusammenhang mit Lohnungleichheit nach einer Kündigung durch den Betrieb, bei den restlichen kam es im Laufe des Verfahrens zu einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses.

## Nutzung des GIG durch die Arbeitnehmenden

Das Angebot und die Qualität der bestehenden **Beratungs- und Betreuungsangebote** für von Diskriminierung Betroffene wird unterschiedlich eingeschätzt. Eine beachtliche Minderheit erachtet das bestehende Angebot als bekannt, zugänglich und qualitativ gut. Gut die Hälfte schätzt die Situation als verbesserungswürdig ein – insbesondere bei den dezentralen Angeboten ist ihrer Ansicht nach die Qualität der Beratung nicht garantiert, weil es an vertieftem Wissen fehlt.

Tabelle 3: Zitate zu förderlichen Rahmenbedingungen zum Angehen gegen Diskriminierungen

Interviewaussagen	
Selbstvertrauen und Unrechtsgefühl	■ «Es braucht auch Selbstvertrauen, ein gesundes Unrechtsbewusstsein, ein gesundes Gefühl für ‚ich habe Recht‘ und ‚ich habe Recht, dass ich mich wehre‘»
Unterstützung	■ «Ich finde es ganz wichtig, dass man Mitglied von einem Verband ist oder von einer Gewerkschaft. Man muss Hilfe im Rücken haben.» ■ «Was extrem wichtig ist, gerade bei sexueller Belästigung, die Unterstützung von Ansprechpersonen im Unternehmen, im privaten Kreis.»
Wissen und Bewusstsein	■ «Eine Frau muss zuerst realisieren, dass sie diskriminiert ist oder dass da etwas nicht stimmt. Und das ist unglaublich schwierig.»
Alternative im Arbeitsmarkt	■ «Einfach ist eben auch, wenn man nicht zwingend auf die Stelle angewiesen ist.»
Hohes Bildungsniveau	■ «Frauen, welche in guten beruflichen Positionen sind, wehren sich natürlich ganz anders, als eine, welche im Verkauf teilzeitlich angestellt ist. Bildung und berufliche Stellung, das macht wirklich viel aus.»

Quelle: Mündliche Befragung von Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen und Anwält/innen

Bei der Frage nach **förderlichen Rahmenbedingungen**, die den von Diskriminierung Betroffenen erleichtern, gegen die Diskriminierung vorzugehen, stehen fünf Aspekte im Vordergrund: genügend Selbstvertrauen und ein ausgeprägtes Unrechtsbewusstsein, gute Unterstützung durch arbeitnehmendennahe Organisationen und privates Umfeld, Wissen und Bewusstsein zur Erkennung der Diskriminierung, genügend Alternativen auf dem Arbeitsmarkt und ein gutes Bildungsniveau (vgl. **Tabelle 3**).

Das Fehlen dieser förderlichen Rahmenbedingungen kann als Hinderungsgrund, gegen eine Diskriminierung anzugehen, verstanden werden. Weitere **Hindernisse** sind für die Befragten vor allem die Angst vor Kündigung, Probleme beim Nachweis der Diskriminierungen sowie ökonomische Aspekte, insbesondere die angespannte Arbeitsmarktlage und der Spardruck bei der öffentlichen Hand.

Für die Hälfte der Gesprächspartner/innen ist die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses für Personen, die sich gegen eine Diskriminierung zur Wehr setzen, in Realität kaum vorstellbar. Zu diesem Schluss kommen sie aufgrund ihrer primär in der Privatwirtschaft gemachten Erfahrungen. Eine Minderheit vertritt die Meinung, dass dies durchaus möglich ist – allerdings nur im öffentlich-rechtlichen Bereich und vor allem dann, wenn in einer Gruppe vorgegangen wird. Ganze zwei Personen glauben, dass die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses auch in der Privatwirtschaft unter besonders günstigen Umständen möglich ist, und nur eine führt an, dass eine Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses dank Kündigungsschutz durchaus realistisch ist, wenn die Betroffene eine genügend dicke Haut hat.

Die Befragten nennen spezifische Aspekte, welche die Entscheidung bestimmen, ob ein Diskriminierungsfall vor Gericht zu ziehen ist oder nicht. **Gegen ein Gerichtsverfahren** spricht primär die Angst der Betroffenen, aber auch das teure und aufwändige Verfahren und die Problematik des Nachweises der Diskriminierung. **Für ein Gerichtsverfahren** sprechen genügend psychische und finanzielle Ressourcen der Betroffenen (wobei letztere auch durch ein Netzwerk bereitgestellt werden können) und gute juristische Erfolgschancen.

## **Das Gesetz und seine Umsetzung**

Das GlG selber und seine Umsetzung in der Praxis wurde mit den Personen, die genügend Einblick in das Gesetz haben, vertieft diskutiert. Die Hälfte der Befragten konnte als Jurist/in zum Thema Stellung nehmen, unter den Nicht-Jurist/innen beantworteten sieben Personen einen Teil der Fragen.

Welches sind die grössten Chancen und Probleme des GlG und seiner Umsetzung aus juristischer Sicht? Als grösste **Chancen** werden die reine Existenz des Gesetzes, die Definition der konkreten Tatbestände und Ansprüche und an dritter Stelle die Beweislast erleichterung genannt. Bei den **Problemen** stehen Umsetzungsaspekte im Vordergrund: die ungenügende Umsetzung des GlG im betrieblichen Alltag allgemein und die konkrete Praxis der Gerichte im Speziellen. Neben diesen Umsetzungsproblemen werden im Gesetz selber am häufigsten der zu kurze Kündigungsschutz und die Konzentration der Verantwortung zum Vorgehen gegen Diskriminierung beim Individuum als problematisch angesprochen.

Weiter wurden verschiedene Instrumente und Regelungen des GlG und deren Umsetzung genauer unter die Lupe genommen:

## **Schlichtungsverfahren**

Die Entscheidung, ob die Schlichtungsstelle angerufen wird oder nicht, hängt nach Meinung der Personen, die damit Erfahrung haben, bei einem freiwilligen Schlichtungsverfahren von der Qualität der Schlich-

tungsstelle und dem konkreten Fall – insbesondere der Einschätzung der Gesprächsbereitschaft der Gegenpartei – ab. Bei der Einschätzung des Schlichtungsverfahrens aus juristischer Sicht wird am häufigsten die Qualitätsfrage thematisiert: Aufgrund der Erfahrung der Befragten ist die Qualität der Schlichtungen sehr unterschiedlich und zum Teil ungenügend. Hier werden gesamtschweizerische Regelungen und Vorgaben gewünscht und eine Zentralisierung vorgeschlagen, um mehr Professionalität zu erreichen. Vereinzelt wird argumentiert, dass den Schlichtungsstellen mehr Kompetenzen zugesprochen werden sollten. Die Einführung eines generell obligatorischen Schlichtungsverfahrens erhält nur wenig Unterstützung.

### **Verbandsklagen /-beschwerden**

Die Mehrheit der Befragten hat keine direkte Erfahrung mit Verbandsklagen oder -beschwerden. Unabhängig davon wird das Instrument von den meisten als wertvoll erachtet. Auch die Personen, die über eigene Erfahrungen verfügen, berichten mehrheitlich positiv. Alle sehen aber auch eine Reihe von Problemen, welche erklären, warum das Instrument bisher nicht stärker genutzt wurde. Im Vordergrund steht, dass eine Verbandsklage ohne Engagement von Betroffenen nach Ansicht der Befragten nicht möglich ist. Dieses Engagement hebt aber gleichsam den Vorteil der Verbandsklagen auf, dass Betroffene sich nicht exponieren müssen. Zweitens wird selbstkritisch festgehalten, dass Arbeitnehmendenorganisationen das Instrument bisher zu wenig genutzt haben, weil sie andere Prioritäten setzten. Drittens wird als hinderlich erachtet, dass nur eine Feststellungsklage möglich ist. Mehrmals wird auch auf die hohen Kosten von Verbandsklagen hingewiesen, die den Einsatz dieses Instrumentes erschweren.

### **Kündigungsschutz**

Der bestehende Kündigungsschutz im GlG wird insbesondere für privatrechtlichen Anstellungsverhältnisse mehrheitlich als zu kurz erachtet. Die Befragten plädieren für einen Ausbau – entweder eine Verlängerung oder ein eigentliches Kündigungsverbot. Allerdings ist ihnen klar, dass ein besserer Kündigungsschutz nicht alle Probleme löst, weil der Alltag für die Betroffenen unerblickbar werden kann.

Tabelle 4: Zitate zum Thema Kündigungsschutz

Interviewaussagen	
Einschätzung der aktuellen Regelung	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ «Der Kündigungsschutz – sechs Monate, da kann man nur lachen. Für Frauen, welche auf die Stelle angewiesen sind, ist das total ungenügend. Das ist ein grosses Problem und wohl das Hauptproblem.»</li> <li>■ «Er hat überhaupt keine praktische Relevanz. Sie kommen sowieso erst, wenn sie gekündigt haben oder wenn ihnen gekündigt wurde. (...) Ich finde es gut als Deklaration. Aber in der Praxis ist es nicht relevant.»</li> </ul>
Ausdehnung des Kündigungsschutzes	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ «Ich denke, durch einen besseren Kündigungsschutz gäbe es nicht mehr Klagen.»</li> <li>■ «Wenn man ein Kündigungsverbot einführen würde, gibt es schon eine gewisse Sicherheit, auch wenn es das Problem alleine nicht löst. Aber es würde es für einen Teil der Frauen schon erleichtern.»</li> </ul>
weiterbestehende Probleme	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ «Wenn das Arbeitsklima so schlecht ist, dann braucht man eine sehr dicke Haut um zu sagen, ich ziehe das jetzt durch, es wird mir schon nicht gekündigt. (...) Es ist schon wichtig, aber es ist alleine nicht genug. Es braucht einfach eine gewisse Normalität, dass man sich für gewisse Sachen einsetzen und wehren kann. Und da ist der Kündigungsschutz eine juristische Basis, damit das funktioniert, aber er reicht nicht.»</li> </ul>

Quelle: Mündliche Befragung von Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen und Anwält/innen



## **Beweislasterleichterung, Glaubhaftmachung und Rechtfertigungsgründe**

Die Beweislasterleichterung wird als sehr hilfreich erachtet und deren Fehlen bei sexueller Belästigung und diskriminierender Nichtanstellung bedauert. Die Umsetzung der Beweislasterleichterung ist allerdings nur für eine kleine Minderheit wirklich befriedigend. Bezüglich der Glaubhaftmachung einer Diskriminierung werden bei den Gerichten einerseits Unsicherheiten und Verwirrung wahrgenommen, andererseits wird beanstandet, dass die Massstäbe unverhältnismässig streng angesetzt werden oder gar keine Unterscheidung zur strengen Beweisführung erfolgt. Ähnlich kritisch äussern sich die Befragten, welche selber Prozess Erfahrung besitzen, in Bezug auf die Rechtfertigungsgründe. Einerseits wird bemängelt, dass in vielen Verfahren die Phasen des Glaubhaftmachens und des Erbringen des Gegenbeweises nicht klar getrennt oder die notwendigen Schlüsse aus einer Anerkennung des Glaubhaftmachens nicht gezogen werden. Andererseits berichten die Befragten von ihrer Ansicht nach unzulässigen Rechtfertigungsgründen bzw. nicht erbrachten Gegenbeweisen, die vor Gericht trotzdem zu einer Abweisung führten.

## **Abklärung des Sachverhalts und Gutachten**

Klären die Gerichte den **Sachverhalt** von Amtes wegen konsequent und korrekt ab, wie dies die Untersuchungsmaxime gebietet? Die Befragten sind aufgrund ihrer Erfahrungen kritisch: Sie erleben die Gerichte als zurückhaltend und selektiv.

Die Erfahrungen mit **Gutachten** beziehen sich vor allem auf Lohngleichheitsklagen. Die Befragten sind einig, dass Gutachten grundsätzlich wertvoll sein können – dass sie aber auch aufwändig sind und Verfahren verlängern. Problematisiert wird die Tatsache, dass es in der Schweiz zu wenig Expert/innen gebe und dass eine richtige Qualitätssicherung bisher ausstehe. In Bezug auf den Umgang der Gerichte mit Gutachten gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Ein Teil machte gute Erfahrungen, andere erlebten, dass verlangte Gutachten nicht erlaubt, Fragestellungen nur selektiv zugelassen oder die Herausgabe der Lohndaten als Grundlage für ein Gutachten zu restriktiv angeordnet wurden. Zwei Personen bemängeln, dass Gerichte in ihren Entscheiden oft von den angeordneten Gutachten abweichen.

## **Gerichte und Gerichtspraxis**

Die Erfahrungen der Befragten mit der Gerichtspraxis sind im Ganzen gesehen eher ernüchternd. Mit einer Ausnahme halten alle fest, dass es bei GIG-Fällen häufiger als in andern Rechtsbereichen zu nicht primär juristisch motivierten Entscheidungen komme, sondern dass persönliche und politische Werthaltungen der Richtenden eine grosse Rolle spielen. Mehrfach wird weiter bemängelt, dass das Wissen über das GIG und Gleichstellung allgemein vor allem an tieferen Instanzen gering ist und zu wenig dafür getan wird, dieses Wissen aufzubauen.

Die Fachpersonen, die sich zur Frage der Entwicklung der **Rechtssicherheit** äussern, sind zurückhaltend. Nur einmal wird von einer rundweg positiven Entwicklung berichtet. Die andern sehen entweder eine teilweise Verbesserung mit verbleibenden Unsicherheiten, häufiger aber keine zunehmende Rechtssicherheit, bedingt durch eine uneinheitliche Rechtsprechung.

Tabelle 5: Zitate zur Gerichtspraxis

Interviewaussagen	
Nicht primär juristisch motivierte Entscheidungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ «Die Mehrheit der Gerichtspräsidenten sind Männer. Und sie haben nicht unbedingt eine gleichstellungsfreundliche Haltung, das hängt von ihrer Mentalität ab.»</li> <li>■ «Letztlich geht es darum, wie arbeitgeber- oder wirtschaftsfreundlich ist ein Richter oder eine Richterin. (...) häufig schaut man alle irgendwie wirtschaftlich tönenden Gründe gerade als Rechtfertigung an.»</li> <li>■ «Bei Fällen, welche die öffentliche Hand betreffen habe ich schon sehr das Gefühl, dass finanzpolitische Überlegungen eine grössere Rolle spielen als der Verfassungsauftrag und das GlG.»</li> <li>■ «(...) es löst auch Bedrohungen und Ängste aus und dann wird noch mehr emotional entschieden als in andern Fällen. (...) Auch rechtlich wird nicht sauber argumentiert.»</li> </ul>
Mangelndes Wissen	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ «Das Know-how in manchen Gerichten ist auch sehr schlecht, da ist Weiterbildung auch sehr wichtig»</li> <li>■ «Das GlG ist ein kompliziertes Gesetz. (...) die Richter im Gericht X sind ja Laien. Sie erhalten aber eine Ausbildung in Arbeitsrecht – aber GlG, nein, es ist im Ausbildungsprogramm inexistent. (...) Man bildet sie nicht aus, man erwartet nicht, dass sie es wissen.»</li> </ul>

Quelle: Mündliche Befragung von Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen und Anwält/innen

## Generelle Einschätzungen

Welchen **Stellenwert hat das GlG** nach Meinung der Befragten für die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann? Generell wird die Bedeutung von einer Mehrheit als gross oder zumindest mittel erachtet. Als konkrete positive Wirkungen werden die Existenz des Gesetzes als Manifestation des Willens zur Umsetzung der Gleichstellung erwähnt, der Beitrag des GlG zur Bewusstmachung und Sensibilisierung für Gleichstellungsanliegen und die Eröffnung von konkreten Handlungsmöglichkeiten im Kampf gegen Diskriminierungen werden ebenfalls als wichtig erachtet. Als grosses Problem wird gesehen, dass die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Rahmenbedingungen abhängt, die heute nicht förderlich sind, da ein Wertewandel fehlt. Auch sei das GlG bis heute zu wenig bekannt und deshalb sein Stellenwert zu gering. Es wird bedauert, dass das GlG bisher in der Praxis kaum grosse Wirkung gezeigt hat.

Die Mehrheit der Befragten erklären, dass das GlG **alle Diskriminierungen im Erwerbsleben** abdeckt, denen sie in der Praxis begegnen. Nur vereinzelt werden konkrete Punkte genannt, die ungenügend erfasst sind: je einmal die Gleichstellung von Teilzeitarbeit in den Sozialversicherungen, das fehlende Anrecht auf eine Teilzeitanstellung und die mangelnden Möglichkeiten, Diskriminierung von Frauen aufgrund des Alters anzugehen. Ebenfalls eine Mehrheit stellt keinerlei negative oder **kontraproduktive Auswirkungen** des GlG fest. Zwei Fünfteln nennen jedoch unerwünschte Auswirkungen – am häufigsten die Gefahr, das GlG werde als Vorwand zum Nichthandeln gebraucht, weil aus der Existenz des Gesetzes auf die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung geschlossen wird.

Als Massnahmen für eine **noch wirksamere Umsetzung des GlG** nennen die Befragten sowohl Aspekte mit Bezug zum Gesetz und seiner Umsetzung selber als auch allgemeinere Punkte. Beim Gesetz und seiner Umsetzung wird am häufigsten die Einführung von aktiven Massnahmen gefordert, die dem Staat gemeinsam mit anderen gesellschaftlichen Akteur/innen eine stärkere Verantwortung für die Einhaltung des Gesetzes zuschreibt und damit die Last, gegen Diskriminierung anzugehen, nicht allein dem Individuum auferlegt. An zweiter Stelle stehen die Forderung nach einer Ausdehnung der Beweislasterleichterung auf alle Tatbestände und die Einführung von folgenreicheren Sanktionen für fehlbare Arbeitgebende. Weitere Punkte – wie ein anderes Verhalten der Gerichte oder eine Ausdehnung des Kündigungsschutzes – werden seltener genannt. Bei den allgemeineren Punkten steht für die Befragten verbesserte

Information und Sensibilisierung verschiedener Akteurguppen und die Verbesserung von Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Unternehmen im Vordergrund. Zentral erscheint den Befragten auch der vermehrte Einsatz der bestehenden Instrumente, was vor allem vom politischen Willen abhängt. Etwas seltener erwähnt wird die Motivierung von Unternehmen zur Umsetzung der Gleichstellung durch Anreize und Vorbilder, die vermehrte Beratung und Unterstützung von Unternehmen, die Bereitstellung von genügend finanziellen Mitteln zur Förderung der Gleichstellung und der stärkere Einbezug der Männer in die Gleichstellungsthematik.

## Teil III: Beantwortung der Fragestellungen

In den folgenden Kapiteln 8 bis 12 werden die Ergebnisse der Untersuchung bezogen auf die Fragestellungen, welche den Ausgangspunkt der Evaluation bildeten, dargestellt. Dabei werden diese vor dem Hintergrund der Gesamtheit aller erhobenen Daten beantwortet. Ziel ist es, die Orientierung in der Datenerfülle zu vereinfachen und eine auf konkrete Themenkreise bezogene Synthese zu ermöglichen. Bei den einzelnen Resultaten ist jeweils ersichtlich, aus welchem Untersuchungsteil sie stammen, auf detaillierte Quellenverweise zu den entsprechenden Teilbereichen wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Bei der Darstellung wird eine Metaperspektive eingenommen, aus welcher die für die jeweilige Frage relevantesten Aspekte berichtet werden. Auf Differenzierungen wird verzichtet, die detaillierten Resultate aller Erhebungen und Analysen sind in den entsprechenden Teilberichten zu finden.

### 8 Bekanntheitsgrad des GlG, Information und persönliche Haltung der relevanten Akteur/innen

Hat sich das Gleichstellungsgesetz bereits so weit etabliert, dass es allgemein bekannt ist und die Leute seine Regelungen in groben Zügen kennen? Was wurde dafür an Informations- und Weiterbildungsanstrengungen unternommen? Und wie weit unterstützt die persönliche Haltung der Schlüsselpersonen für die Umsetzung des Gesetzes dessen Realisierung? Diesen Fragen gehen die folgenden Abschnitte nach.

#### 8.1 Bekanntheit des Gleichstellungsgesetzes und seiner Regelungen

Gefragt wird hier einerseits nach der allgemeinen Bekanntheit des Gesetzes, dann aber auch nach Unterschieden im Wissen um einzelne Regelungen. Wichtig ist zudem, dass die GlG-Regelungen von den Zielpersonen auch verstanden werden. Ein weiteres Thema ist, ob auch die Schlichtungsstellen, die mit dem Gesetz eingeführt wurden, bekannt sind.

#### Welchen Bekanntheitsgrad hat das GlG bei den verschiedenen involvierten Akteur/innen?

Diese Frage wurde in der Schriftlichen Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros (im Folgenden verwendete Kurzbezeichnung: *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.*), der Schriftliche Befragung privat- und öffentlich-rechtlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (Kurzbezeichnung: *Unternehmensbefragung*) sowie der *Befragung der Schlichtungsstellen* gestellt. Alle hatten verschiedene Personengruppen einzuschätzen, aufgrund ihrer unterschiedlichen persönlichen Erfahrungshintergründe jedoch nicht alle genau die gleichen. Die Resultate sind in **Tabelle 6** in einer Übersicht dargestellt.

In allen drei Befragungen resultieren die **Arbeitnehmenden** als die am schlechtesten informierte Personengruppe, wobei die Werte für die männlichen Beschäftigten noch etwas tiefer liegen als für die weiblichen. Den Zielpersonen des GlG ist der ihnen gewährte gesetzliche Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts gemäss der Erfahrung der Befragten also schlecht bis höchstens mittel bekannt. Die tiefsten Werte erreichen sie in der Einschätzung der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a., die höchsten in den Augen der Personalverantwortlichen.

Von der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* wird weiter angegeben, die zu wenig bekannten Rechte seien ein wichtiger Grund für das Ausbleiben von Gleichstellungsklagen. Auch in der mündlichen Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwälte/innen (Kurzbezeichnung: *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwälte/innen*) wird festgehalten, dass Betroffene sehr oft nicht erkennen, wenn eine Diskriminierung vorliegt, gegen welche sie vorgehen könnten. *«Eine Frau muss zuerst realisieren, dass sie diskriminiert ist oder dass da etwas nicht stimmt. Und das ist unglaublich schwierig.»*

Tabelle 6: Einschätzung des Bekanntheitsgrads des GIG bei verschiedenen Personengruppen

	Einschätzung Personalverantwortliche	Einschätzung Vertreter/innen von Arbeit- nehmendenorganisationen	Einschätzung Schlichtungsstellen
<b>Arbeitnehmerinnen</b>	mittel	schlecht bis mittel	schlecht bis mittel
<b>Arbeitnehmer</b>	mittel	schlecht	schlecht bis mittel
<b>Personalverantwortliche</b>	mittel bis gut	mittel bis gut	mittel bis gut
<b>Direktion/Geschäftsleitung</b>	mittel bis gut	mittel	schlecht bis mittel
<b>Arbeitnehmendenvertretung im Betrieb</b>	*****	mittel bis gut	*****
<b>Gewerkschaftsfunktionär/innen</b>	*****	gut	*****
<b>Mitarbeitende von Berufsverbänden</b>	*****	mittel bis gut	*****
<b>Mitarbeitende von Frauenorganisationen</b>	*****	gut bis sehr gut	*****
<b>Mitarbeitende von Männerorganisationen</b>	*****	mittel	*****
<b>Anwält/innen</b>	*****	gut	mittel bis gut
<b>Mitarbeitende an Gerichten</b>	*****	*****	mittel bis gut
<b>Schlichter/innen</b>	*****	*****	gut
<b>Selbsteinschätzung der Befragten</b>	mittel bis gut	mittel bis gut	*****

\*\*\*\*\* wurden dazu nicht befragt. Antwortskala: Sehr schlecht, schlecht, mittel, gut, sehr gut.

Quelle: Unternehmensbefragung, Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a., Befragung der Schlichtungsstellen

Die **Personalverantwortlichen** schneiden in Bezug auf ihre Kenntnis des GIG relativ gut ab, und die Einschätzung variiert zwischen den verschiedenen Befragten wenig. Auch die Selbsteinschätzung stimmt mit der Fremdeinschätzung recht gut überein. Deutlich schlechter wird der Bekanntheitsgrad des GIG bei **Direktionen/Geschäftsleitungen** eingeschätzt. Die besten Noten erhalten sie von den Personalverantwortlichen, die schlechtesten von den Schlichtungsstellen, die ihnen nicht einmal einen mittleren Kenntnisstand zuschreiben.

Die Bekanntheit des GIG bei verschiedenen **Personengruppen aus Organisationen**, die Arbeitnehmendeninteressen zu wahren haben, wurde nur bei den Organisationsvertreter/innen selber erfragt. Als gut bis sehr gut wird der Bekanntheitsgrad der Mitarbeitenden von Frauenorganisationen und der Gewerkschaftsfunktionär/innen eingeschätzt. Mitarbeitenden von Berufsverbänden wird ein mittlerer bis guter Informationsstand attestiert, Mitarbeitenden von Männerorganisationen ein mittlerer. Sich selber bescheiden die Befragten mehrheitlich gute oder gar sehr gute Kenntnisse.

Die **juristischen Fachpersonen**, die aus beruflichen Gründen eigentlich am besten über das GIG informiert sein müssten, schneiden in der Einschätzung der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und der Schlichtungsstellen nicht überragend gut ab. Laut *Befragung der Schlichtungsstellen* sind unter ihnen die **Schlichter/innen** (an der eigenen Stelle) insgesamt am besten informiert. Diese Beurteilung deckt sich mit der von mehr als vier Fünfteln der Befragten abgelehnten Aussage, wonach das Fachwissen der Schlichtenden oft mangelhaft sei.

Die **Anwält/innen** sind in den Augen der Schlichtungsstellen insgesamt nur mittel bis gut informiert. Die Einschätzungen driften hier unter den Befragten stark auseinander: 40 Prozent halten die Anwält/innen als gut bis sehr gut, aber 25 Prozent als schlecht bis sehr schlecht informiert. Ein insgesamt guter Bekanntheitsgrad des GIG wird dieser Berufsgruppe in der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* bescheinigt. Ebenfalls kritischer fällt die Einschätzung des Wissensstandes aufgrund der Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile in den Kantonen Graubünden, Schwyz, Waadt und Zürich (Kurzbezeichnung: *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile*) aus. Die insbesondere auf erstinstanzlicher Gerichtsebene sichtbaren Defizite in der Anwendung des GIG lassen den Schluss zu, dass die Kenntnis des Gesetzes auch bei den involvierten Anwält/innen mangelhaft ist.

**Mitarbeitende an Gerichten** erhalten in der *Befragung der Schlichtungsstellen* insgesamt eine etwas bessere Einschätzung ihres Kenntnisstandes als die Anwält/innen. Doch auch hier verbirgt sich hinter dem Gesamtdurchschnitt, dass ein Viertel der Schlichtungsstellen-Leitungen die Gerichte als schlecht bis sehr schlecht informiert betrachtet. Im Rahmen der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* sind auf erstinstanzlicher Gerichtsebene, insbesondere bei Zivilgerichten oder erstmaligem Entscheid eines Gerichts im Bereich des GIG, grosse Defizite in der Umsetzung des GIG respektive in dessen Anwendung auf den konkreten Fall zu Tage getreten. Daraus muss geschlossen werden, dass die Kenntnisse des GIG bei den betreffenden Richter/innen mangelhaft sind, vor allem in den wichtigen Bereichen Beweisverfahren (Untersuchungsmaxime, konkrete Bedeutung der Beweiserleichterung, Anforderungen an Glaubhaftmachung und Rechtfertigungsgründe), Kündigungsschutz und Folgen bei rechtswidriger Kündigung. Diese Einschätzung wird auch in den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* von einer Mehrheit der Befragten bestätigt, ebenfalls vor allem für die tieferen Instanzen: «*Ich bin in mehreren Fällen beim Gericht Unkenntnis begegnet, wie das GIG anzuwenden ist und was nötige Beweismittel sind. (...) da gab es einfach zum Teil eine Unkenntnis sogar vom Gesetzestext selber, die Interpretation, die man daraus ziehen muss. Und das betraf nicht nur die Laien, sondern auch die Professionellen.*»

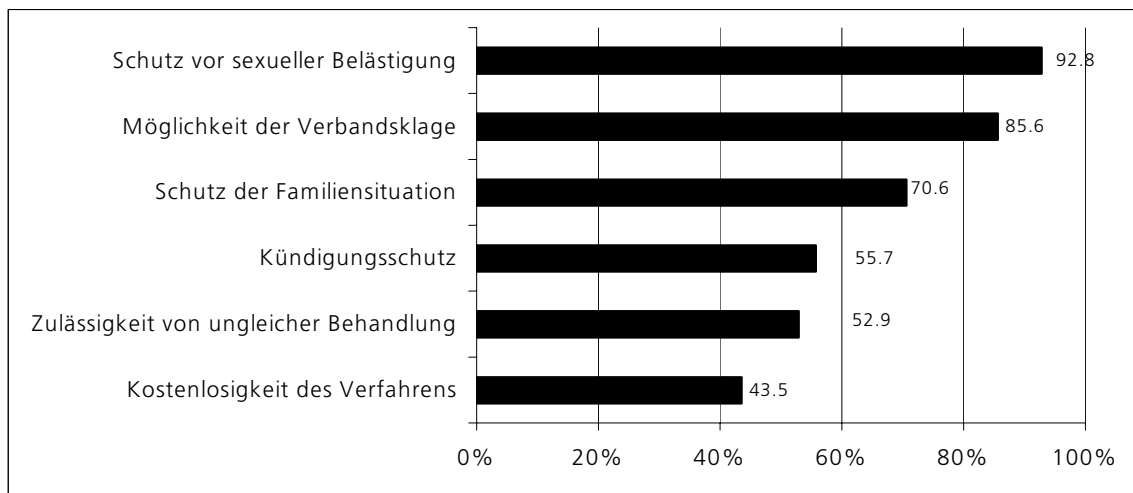
### **Welche der im Gleichstellungsgesetz neu verankerten Regelungen sind in Arbeitnehmendenorganisationen und Unternehmen besser bekannt, welche weniger?**

Sowohl in der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* als auch in der *Unternehmensbefragung* wurden den Befragten neue Regelungen des GIG vorgelegt und gefragt, ob ihnen diese bereits bekannt waren (wobei die Kenntnisse der Unternehmen etwas detaillierter abgefragt wurden). Vorweg: Die Lohngleichheit wurde hier nicht abgefragt, da diese bereits vor in Kraft treten des GIG durch die Bundesverfassung vorgeschrieben war. Aus anderen Befragungsergebnissen der Evaluation lässt sich schliessen, dass dieses Gebot allgemein bekannt ist.

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* geben über zwei Drittel der **Organisationsvertreter/innen** an, mindestens vier von sechs vorgelegten Neuregelungen gekannt zu haben (vgl. **Abbildung 10**). Am bekanntesten sind der Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz und die Mög-

lichkeit der Verbandsklage (wobei immerhin 14% der Organisationsvertreter/innen diese Möglichkeit nicht kennen!). Ebenfalls eine klare Mehrheit weiss, dass Benachteiligungen aufgrund der Familiensituation Diskriminierungen im Sinne des GlG darstellen. Bedenklich erscheint, dass nur gut die Hälfte der potenziell Diskriminierungsopfer Beratenden den Kündigungsschutz im GlG kennt und dass nicht einmal die Hälfte weiss, dass GlG-Verfahren kostenlos sind.

Abbildung 10: Bekanntheit von neuen Regelungen des GlG bei Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.

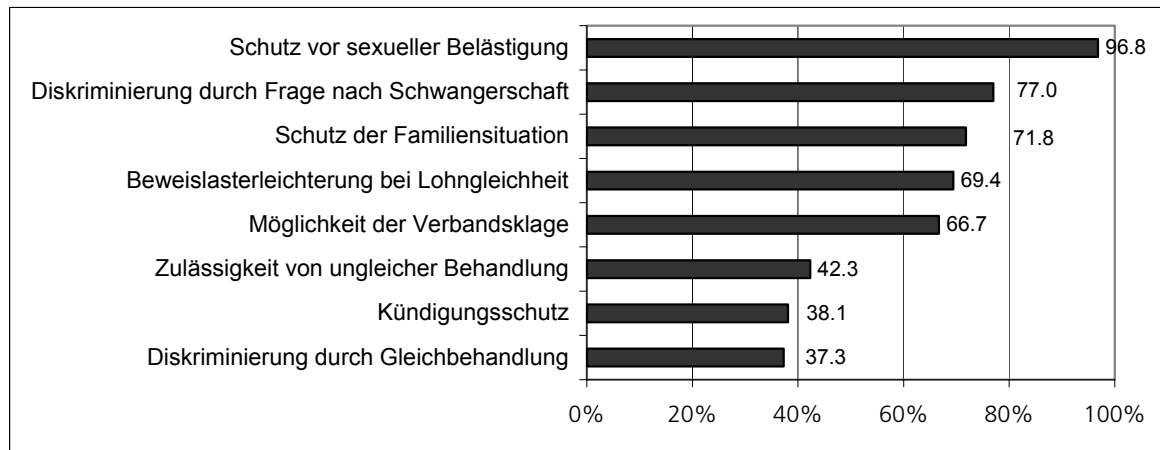


Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen

In der *Unternehmensbefragung* geben rund zwei Drittel der Personalverantwortlichen an, mindestens vier der acht vorgegebenen Neuregelungen gekannt zu haben (vgl. **Abbildung 11**). Fast allen ist bekannt, dass Unternehmen ihre Mitarbeitenden vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz schützen müssen. Mehr als drei Viertel wissen, dass die Frage nach einer bestehenden Schwangerschaft bei Bewerbungsgesprächen diskriminierend ist und dass Benachteiligungen aufgrund der Familiensituation Diskriminierungen im Sinne des GlG darstellen. Der Kündigungsschutz ist hier deutlich weniger als der Hälfte der Befragten bekannt. Desgleichen, dass die Bevorzugung eines Geschlechts im Rahmen von Gleichstellungsprogrammen erlaubt ist und dass gerade die formelle Gleichbehandlung der Geschlechter indirekt auch diskriminierend wirken kann.

Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenseite sind also im Grossen und Ganzen dieselben Regelungen besser oder weniger bekannt. Sie wissen meist, dass Arbeitgebende für den Schutz vor sexueller Belästigung verantwortlich sind. Und sie kennen zu einem grossen Teil den Kündigungsschutz im GlG nicht. Auch die Regelungen zu positiven Massnahmen und indirekter Diskriminierung sind eher schlecht bekannt.

Abbildung 11: Bekanntheit von neuen Regelungen des GlG bei den Personalverantwortlichen



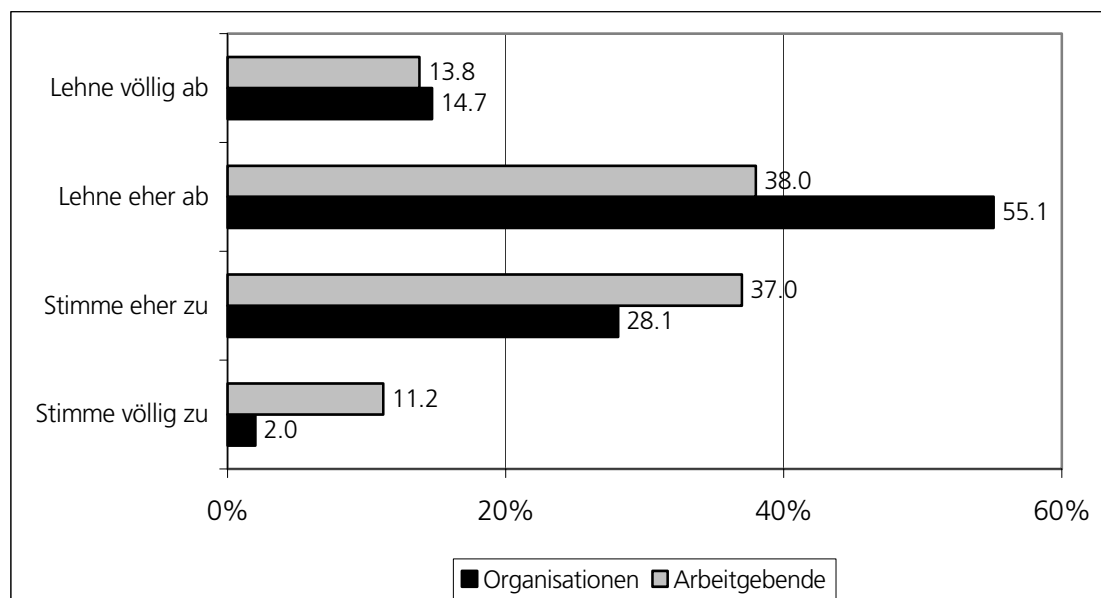
Quelle: Schriftliche Befragung von privaten und öffentlichen Unternehmen

### Sind die Regelungen für die involvierten Akteur/innen klar und verständlich?

In der *Unternehmensbefragung* werden Klarheit und Verständlichkeit des GlG relativ kritisch beurteilt. Für fast die Hälfte der Personalverantwortlichen ist das Gesetz (eher) zu kompliziert (vgl. **Abbildung 12**). Personalverantwortliche aus der Privatwirtschaft finden das Gesetz häufiger zu kompliziert als solche aus dem Öffentlichen Sektor, Personalverantwortliche aus kleinen Betrieben häufiger als solche aus grossen. Diese Meinung wird auch eher von Befragten vertreten, die das Gesetz schlecht kennen und dem Thema Gleichstellung kein grosses Gewicht einräumen.

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* lehnen über zwei Drittel die Aussage «Das GlG ist zu kompliziert» eher oder völlig ab.

Abbildung 12: Einschätzung der Aussage «Das GlG ist zu kompliziert.»



Quelle: Befragung von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. sowie Unternehmensbefragung



Ein bedeutender einzelner Punkt, der gut zwei Dritteln der **Personalverantwortlichen** gemäss *Unternehmensbefragung* unklar bleibt, ist, «was indirekte Diskriminierung gemäss GLG sein soll». Besonders grosse Mühe mit dem Begriff der indirekten Diskriminierung haben Personalverantwortliche aus der Zentralschweiz und dem Tessin, am wenigsten schwer tun sich ihre Kolleg/innen aus der Westschweiz.

### **Wie bekannt sind die mit dem GLG eingeführten Schlichtungsstellen für Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben?**

In der *Befragung der Schlichtungsstellen* wird die Bekanntheit der eigenen Stelle insgesamt kritisch beurteilt. Nur in drei Kantonen schätzen die Schlichtungsstellen sich selber als sehr bekannt ein (AG/öffentlich-rechtlich, VD, ZG), acht Kantone gehen von einem mittleren Bekanntheitsgrad aus (BL, FR, LU/öffentlich-rechtlich, SG, SH, SO, VS, ZH), in 14 taxieren sich die Schlichtungsstellen als wenig bekannt (AG privat-rechtlich, AI, AR, BE<sup>12</sup>, BS, GE, GL, GR, LU privat-rechtlich, OW, SZ, TG, TI, UR). Weitere drei Kantone können den Bekanntheitsgrad ihrer Stelle nicht einschätzen (JU, NE, NW).

## **8.2 Information und Weiterbildung zum Gleichstellungsgesetz**

Es wäre wichtig, dass die für die Umsetzung der Gleichstellung im Betrieb relevanten Schlüsselpersonen (Personalverantwortliche, Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen, juristische Fachpersonen) durch entsprechende Weiterbildung Wissen zum GLG aufbauen und dann auch weitergeben, sei es in Form von Weiterbildung für andere Zielgruppen wie auch durch allgemeine Information. Inwieweit dies tatsächlich geschehen ist, dem gehen die nächsten Frage nach.

### **Wie wurde von den verschiedenen Seiten über das Gleichstellungsgesetz informiert?**

Fast 90 Prozent der **Unternehmen** haben laut *Unternehmensbefragung* intern nicht über das GLG und seine Regelungen informiert. Knapp ein Zehntel hat schriftliche Betriebsinformationen erarbeitet, ganze 3 Prozent haben Kurse, Veranstaltungen etc. zum Thema angeboten.

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* geben immerhin gut die Hälfte an, ihre **Organisation** habe Informationsbemühungen zum GLG vorzuweisen. Informiert wurde vor allem durch Broschüren oder Zeitungsartikel (43%), recht häufig aber auch durch das Angebot von Kursen und Veranstaltungen (28%).

Mit entscheidend für den Bekanntheitsgrad der **Schlichtungsstellen** ist, ob je in irgendeiner Form über ihre Existenz informiert wurde. Bei allen Stellen, die sich in der *Befragung der Schlichtungsstellen* als sehr bekannt einschätzen, wurde gezielt Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Insgesamt wurde in elf Kantonen gar nichts unternommen, um die Institution der Schlichtungsstelle bekannt zu machen. Nur sieben Schlichtungsstellen betreiben selber aktive Information, insgesamt acht verfügen im Befragungszeitpunkt über eine Homepage im Internet.

---

<sup>12</sup> Das Berner Gleichstellungsbüro hat kurz nach der Befragung eine entsprechende Informationskampagne gestartet, die privatrechtliche Schlichtungsstelle im Aargau eine Homepage eingerichtet.

### Wie haben sich Akteur/innen aus Unternehmen, Arbeitnehmendenorganisationen und Gerichten zum GlG weitergebildet?

In den **Unternehmen** hat das GlG in der Aus- und Weiterbildung bisher einen sehr geringen Stellenwert. Die *Unternehmensbefragung* zeigt, dass sich über zwei Drittel der Personalverantwortlichen im Zusammenhang mit dem Gleichstellungsgesetz nicht speziell weitergebildet haben. Knapp ein Viertel hat sich Wissen durch Selbststudium angeeignet und nur eine kleine Minderheit (6%) hat Kurse oder Tagungen zum Thema besucht. Personalverantwortliche aus privaten Unternehmen oder solchen mit geringer Beschäftigtenzahl haben sich weniger um Weiterbildung bemüht.

Laut *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* hat die Aus- und Weiterbildung in ihren **Organisationen** grössere Bedeutung. Immerhin gut die Hälfte der Befragten hat sich im Zusammenhang mit dem GlG weitergebildet, die meisten vor allem durch Selbststudium (43%), eine beachtliche Minderheit (auch) durch den Besuch von Kursen, Tagungen etc. (28%).

Auch die **Schlichtungsstellen** berichten, dass Selbststudium generell die wichtigste Weiterbildungsquelle ist. Kurse oder Fachtagungen bieten nur vier Kantone ihren Schlichter/innen an.

Von den **Gerichten** haben laut eigenen Angaben in der *Befragung der Gerichte* die wenigsten Vorkehrungen getroffen, um zum GlG und seinen neuen Rechtsinstrumenten internes Wissen aufzubauen. Etliche vermerken, dies habe für sie keine praktische Relevanz. Andere betonen, dass sie auch für andere Rechtsgebiete keine solchen Vorkehrungen trafen. Unter den genannten Massnahmen ist die Anschaffung der spezifischen Fachliteratur (elf Nennungen) die am häufigsten erwähnte. Kritik müssen die Gerichte von den Befragten in den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* entgegennehmen: Ihrer Meinung nach haben die Gerichte zu wenig getan, um Wissen zum GlG zu erarbeiten.

### 8.3 Persönliche Haltung und allgemeine Einschätzung der involvierten Akteur/innen

Auch wer sich grundsätzlich zur Gleichstellung der Geschlechter bekennt, kann die Thematik als zentraler oder nebensächlicher betrachten. Deshalb wurde neben dem Grad der persönlichen Befürwortung oder Ablehnung der Gleichstellung auch der Stellenwert des Themas erfragt. Anschliessend wurden die relevanten Akteur/innen um eine Einschätzung der Neuregelungen im GlG gebeten.

#### Welchen Stellenwert hat das Thema «Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben» bei den relevanten Akteur/innen?

Diese Frage wurde in der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* sowie in der *Unternehmensbefragung* gestellt (vgl. **Tabelle 7**). Personalverantwortliche wie Organisationsvertreter/innen gehen davon aus, dass der Stellenwert des Themas Gleichstellung für **Arbeitnehmerinnen** grösser ist als für **Arbeitnehmer**, nämlich mittel bis eher gross gegenüber eher klein bis mittel. In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* nehmen relativ viele Interviewte wahr, dass das Thema Gleichstellung in der Gesellschaft allgemein eine geringe Bedeutung hat, ja in den letzten Jahren sogar an Stellenwert verlor. Dies wird auch für die Arbeitnehmenden vermutet.

Bei den **Personalverantwortlichen** ist laut *Unternehmensbefragung* der Stellenwert der Gleichstellungsthematik eher gross, etwas grösser noch, als ihn sich die Befragten selber zuschreiben. Einen besonders hohen Stellenwert hat das Thema für Personalverantwortliche von halböffentlichen und von grossen Unternehmen und solchen mit hohem Frauenanteil im Kader. Befragte aus grossen Städten weisen der Förderung der Gleichstellung einen höheren Stellenwert zu als ihre Kolleg/innen aus ländlichen Gebieten. In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* gehen diese von einem nur mittleren Stellenwert der Gleichstellung für die Personalverantwortlichen aus.

Tabelle 7: Einschätzung des Stellenwert des GIG bei verschiedenen Personengruppen

	Einschätzung Personalverantwortliche	Einschätzung Vertreter/innen von Arbeitnehmenden- organisationen
<b>Arbeitnehmerinnen</b>	mittel bis eher gross	mittel bis eher gross
<b>Arbeitnehmer</b>	mittel	eher klein bis mittel
<b>Personalverantwortliche</b>	eher gross	mittel
<b>Direktion/Geschäftsleitung</b>	mittel bis eher gross	eher klein bis mittel
<b>Arbeitnehmendenvertretung im Betrieb</b>	*****	mittel bis eher gross
<b>Gewerkschaftsfunktionär/innen</b>	*****	eher gross
<b>Mitarbeitende von Berufsverbänden</b>	*****	mittel bis eher gross
<b>Mitarbeitende von Frauenorganisationen</b>	*****	eher bis sehr gross
<b>Mitarbeitende von Männerorganisationen</b>	*****	mittel
<b>Anwält/innen</b>	*****	mittel bis eher gross
<b>Selbsteinschätzung der Befragten</b>	mittel bis eher gross	eher gross

\*\*\*\*\* wurden dazu nicht befragt. Antwortskala: Sehr klein, eher klein, mittel, eher gross, sehr gross.

Quelle: Unternehmensbefragung, Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a., Befragung der Schlichtungsstellen

In der *Unternehmensbefragung* wird auch den **Geschäftsleitungen/Direktionen** zugeschrieben, dass für sie die Förderung der Gleichstellung einen mittleren bis eher grossen Stellenwert hat. Personen aus Unternehmen mit einem hohen Frauenanteil im Kader schätzen den Stellenwert des Gleichstellungsthemas bei beiden Personengruppen überdurchschnittlich hoch ein, ebenso die Befragten im Unterrichtswesen und in der Région lémanique. Unterdurchschnittliche Werte weisen Unternehmen aus dem Zweiten Sektor und dem Detailhandel sowie aus dem Tessin auf.

Dieser recht positiven Einschätzung steht die kritische Sicht der Arbeitnehmendenorganisationen u.a. gegenüber. In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* erklären sie, für Geschäftsleitungen und Direktionen habe das Thema nur eine kleine bis mittlere Bedeutung. Personen mit grosser Erfahrung in Diskriminierungsfällen sind in ihrer Einschätzung besonders kritisch.

Auch in der *Unternehmensbefragung* selbst bestehen Hinweise auf eine gewisse widersprüchliche Haltung. So stimmen fast neun von zehn Personalverantwortlichen der Aussage, die Umsetzung der Gleichstellung sei bei ihnen Chefsache, eher oder völlig zu. Gleichzeitig erklären über die Hälfte von ihnen, in ihrem Unternehmen hätten Gleichstellungsanliegen keine hohe Priorität.

Der Stellenwert des Themas Gleichstellung ist auch unter den **Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.** unterschiedlich. Den höchsten Wert erreicht er laut *Befragung der Arbeitnehmenden*

denorganisationen u.a. bei den Mitarbeitenden von Frauenorganisationen. An zweiter Stelle folgen Gewerkschaftsfunktionär/innen. Bei den Mitarbeitenden von Berufsverbänden und den Arbeitnehmendenvertretungen im Betrieb wird noch eine mittlere bis eher grosse Wichtigkeit wahrgenommen. Dagegen hat die Thematik für Mitarbeitende von Männerorganisationen nach Meinung der Befragten eine eher kleine bis mittlere Bedeutung. Von sich selber berichten die Befragten, dass Gleichstellung einen eher grossen Stellenwert hat.

### **Unterstützen die relevanten Akteur/innen die Stossrichtung des Gesetzes oder haben sie persönlich Widerstände dagegen?**

Die persönliche Haltung von Personalverantwortlichen wie Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen wurde durch acht gleichstellungsspezifische Aussagen erfasst, zu denen sie Stellung nehmen konnten. In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* zeigt sich eine klare Mehrheit der **Organisationsvertreter/innen** gleichstellungsfreundlich. So werden beispielsweise die Aussagen, wonach Frauenförderung Männer diskriminiert oder für Gleichstellung unnötig Geld ausgegeben wird, deutlich abgelehnt. Nur ein Viertel der Befragten zeigt sich in der persönlichen Haltung gleichstellungskritisch. Vor dem Hintergrund anderer Erfahrungen erstaunt diese klare Positionierung.<sup>13</sup> Es ist zu vermuten, dass unter den zwei Drittel Nichtantwortenden vermehrt der Gleichstellung gegenüber kritische Personen zu finden wären.

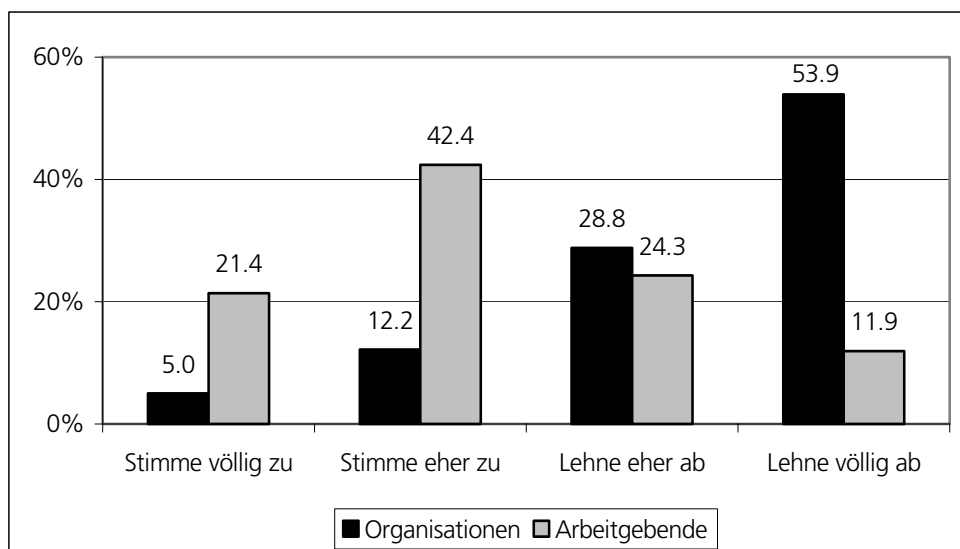
Die **Personalverantwortlichen** teilen sich bezüglich persönlicher Haltung laut der *Unternehmensbefragung* in zwei Gruppen: Etwas mehr als die Hälfte von ihnen weist eine gleichstellungskritische Haltung in Gleichstellungsfragen auf, die andere knappe Hälfte denkt gleichstellungsfreundlich. Generell sind Frauen unter den Personalverantwortlichen der Gleichstellung gegenüber positiver eingestellt als Männer. Unter den Befragten aus der Privatwirtschaft und aus kleinen Unternehmen finden sich überdurchschnittlich viele Personen mit einer gleichstellungskritischen Haltung. Die einzelnen vorgegebenen Aussagen werden unterschiedlich beurteilt. Klar abgelehnt wird beispielsweise die Meinung, dass Frauenförderung Männer diskriminiert oder dass Doppelverdienerinnen anderen, die es nötig haben, die Arbeitsplätze wegnehmen. Für gut die Hälfte der Personalverantwortlichen geht hingegen die Erwerbstätigkeit von Müttern auf Kosten ihrer Kinder, und für fast zwei Drittel ist Kinderbetreuung Privatsache.

Im Vergleich mit den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. haben deutlich mehr Personalverantwortliche eine gleichstellungskritische Haltung, wie dies **Abbildung 13** für die Frage der Kinderbetreuung exemplarisch zeigt.

---

<sup>13</sup> Gleichstellung steht bei den meisten Gewerkschaften und Berufsverbänden nicht zuoberst auf der Prioritätenliste. Spezifisch für Frauenanliegen zuständige Personen innerhalb der Organisationen berichten von Widerständen. In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* wird mehrfach darauf hingewiesen, dass das Vorgehen in konkreten Fällen auch deshalb schwierig ist, weil Verantwortliche andere Prioritäten setzen oder weil Diskriminierungsoffer in der Beratung auf gleichstellungskritische Mitarbeitende treffen. In Gesamtarbeitsvertragsverhandlungen wurden Gleichstellungsanliegen vor allem dann eingebracht, wenn genügend Gewerkschafterinnen an den Verhandlungen teilnahmen (was längst nicht überall der Fall ist) (vgl. Fankhauser, 2002).

Abbildung 13: Einschätzung der Aussage «Kinderbetreuung ist Privatsache.»



Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen sowie schriftliche Befragung von privaten und öffentlichen Unternehmen

Kritische Stimmen in Bezug auf die Unterstützung der Stossrichtungen des Gesetzes durch die **Gerichte** sind in den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* zu hören. Sie halten fest, dass die persönliche politische Haltung, Werte und Normen der Richter/innen zur Gleichstellung im Speziellen und zu anderen im konkreten Fall relevanten gesellschaftlichen Themen eine entscheidende Rolle spielen. Die Mehrheit der Befragten nimmt die Gerichte als wenig sensibel und wenig interessiert an Gleichstellungsfragen wahr. So wird es möglich, dass vorhandene Vorurteile Einfluss auf die Rechtsprechung nehmen: *«Es sind Vorurteile, welche dazu führen, dass Bemerkungen, Positionen und Haltungen, welche man als sexistisch bezeichnen könnten, normal erscheinen für einen Richter. Er merkt dann nicht, dass er selber diskriminierende Situationen als völlig normal reproduziert oder zulässt.»* Zum Teil haben die Befragten selber vor Gericht während der Verhandlung direkte Erfahrung mit problematischem Verhalten seitens des Gerichts gemacht. Bei anderen basiert die Kritik vor allem auf vorhandenen Urteilen, die als klar politisch motiviert erachtet werden. So wird beispielsweise mehrfach festgehalten, dass bei den Lohngleichheitsklagen ganzer Frauenberufsgruppen finanzpolitische Überlegungen eine grosse Rolle spielen. *«Das Bundesgericht stellt die Kantonsfinanzen über die Gleichstellung oder über ein Gesetz, und das ist skandalös.»* Die Befragten beobachten, dass es beim Thema Gleichstellung häufiger zu nicht primär juristisch motivierten Entscheidungen kommt als in andern Rechtsbereichen.

### Wie wird das Gleichstellungsgesetz selber von den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. eingeschätzt?

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* erhält das Gleichstellungsgesetz relativ gute Noten. Für eine Mehrheit ist es kein «Papiertiger mit wenig Realitätsbezug». Allen zehn vorgegebenen **Regelungen des GIG** schreiben die Befragten insgesamt mindestens einen mittleren bis eher grossen Nutzen zu. Der grösste Gewinn wird in der Kostenlosigkeit des Verfahrens gesehen. Ebenfalls als nützlich werden die Möglichkeit von Verbandsklagen, die Verantwortung der Arbeitgebenden bei sexueller Belästigung und die Beweislastleichterung erachtet. Eine Mehrheit der Antwortenden sieht auch in der Ab-

klärung des Sachverhalts durch das Gericht von Amtes wegen, dem Kündigungsschutz, der Möglichkeit, jede Diskriminierung individuell einzuklagen, dem vorgeschalteten Schlichtungsverfahren und der Zulässigkeit von Fördermassnahmen einen eher bis sehr grossen Nutzen. Dass ausdrücklich auch indirekte, versteckte Diskriminierung durch das GLG verboten wird, ist noch für gut die Hälfte der Befragten eher oder sehr nützlich.

Der positive Eindruck relativiert sich, weil auch die Mehrheit der zehn im Fragenbogen aufgezählten **Probleme bei der Umsetzung** des GLG als relevant bezeichnet werden. Als besonders problematisch wird der fehlende Zugang zu nötigen Informationen (z.B. Lohndaten) für Betroffene erachtet. An zweiter Stelle folgt die Aussage, dass der vorhandene Kündigungsschutz das Problem des Stellenverlusts nicht löst. Auch der fehlende Zugang zu nötigen Informationen für Verbände wird als eher grosses Problem erachtet. Dasselbe gilt für die fehlende Beweislasterleichterung bei sexueller Belästigung. Ebenfalls eine Mehrheit bezeichnet die fehlende Unterstützung durch Arbeitskolleg/innen, die fehlende Beweislasterleichterung bei Anstellungsdiskriminierung und die Unklarheit, welche Informationen zum Glaubhaftmachen benötigt werden, als eher bis sehr grosses Problem. Noch gut die Hälfte sehen die zu lange Verfahrensdauer als problematisch, eine beachtliche Minderheit auch das finanzielle Risiko. Das zu wenig niederschwellige Schlichtungsverfahren hingegen wird insgesamt als eher kleines bis mittleres Problem erachtet.

Auch in den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwäl/innen* erhält das GLG relativ gute Noten. Als seine grössten Chancen werden die reine Existenz, die Definition der konkreten Tatbestände und Ansprüche sowie die Beweislasterleichterung genannt. Mehrheitlich wird positiv festgehalten, dass das GLG alle in der Praxis der Erwerbswelt vorhandenen Diskriminierungen abdeckt. Kritischer wird auch hier die Umsetzung des Gesetzes allgemein und in der konkreten Praxis der Gerichte gesehen.

Die **Personalverantwortlichen** wurden in der *Unternehmensbefragung* gefragt, wie sich die neu eingeführten Konfliktlösungsmechanismen des GLG aus ihrer Sicht bewähren. Doch nur rund zehn Prozent von ihnen verfügen über Konflikterfahrung im Gleichstellungsbereich, und auch von diesen fühlte sich die Mehrheit nicht zu einer Beurteilung im Stande. Die erhaltenen Rückmeldungen gehen in Richtung einer positiven Beurteilung der Schlichtungsverfahren und der Beratung durch die Schlichtungsstellen. Beweislasterleichterung, Verbandsklage und Kündigungsschutz erhalten die Einschätzung «mittel», aber keiner der Konfliktlösungsmechanismen wird insgesamt negativ eingeschätzt.

## 9 Einfluss des GLG auf Entwicklung und Stand der Gleichstellung im Erwerbsleben

Soll der Einfluss des Gleichstellungsgesetzes auf den Stand der Gleichstellung eruiert werden, muss dies über mehrere Schritte geschehen. Zunächst gilt es festzuhalten, wie sich die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben seit in Kraft treten des GLG im Jahr 1996 entwickelt hat. Dies erfolgt zunächst, indem Personalverantwortliche und Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen um ihre Einschätzungen gebeten werden. Als zweites werden in einer konzentrierten, auf Literaturrecherchen und der Analyse statistisch feststellbarer Trends basierten Kontextanalyse Entwicklungen auf gesamtgesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Ebene, aber auch Veränderungstendenzen innerhalb der Betriebe nachgezeichnet, die alle auch ohne GLG einen förderlichen oder hinderlichen Einfluss auf die Entwicklung der Gleichstel-

lung gehabt haben könnten.<sup>14</sup> Auch die involvierten Akteur/innen werden um ihre Einschätzung zum Einfluss des GIG gebeten. Es schliessen sich Fragen zum Handlungsbedarf und möglichen Hindernissen für die Umsetzung der Gleichstellung an. Dabei ist auch zu thematisieren, was das GIG aus Sicht der Befragten Positives und Negatives gebracht hat.

### 9.1 Entwicklung der Gleichstellung im Erwerbsleben

Die Entwicklung der Gleichstellung ist nicht so einfach direkt zu fassen. Deshalb wurde zunächst den Personalverantwortlichen und den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. die Frage gestellt, wie sie die Situation in verschiedenen gleichstellungsrelevanten Handlungsfeldern einschätzen.

#### **Wie hat sich die Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt in den letzten zehn Jahren aus Sicht von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Unternehmen entwickelt?**

Diese Frage wurde in der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* wie auch in der *Unternehmensbefragung* gestellt. Beide Seiten sind sich einig, dass es in neun ihnen vorgelegten betrieblichen Handlungsfeldern der Gleichstellung<sup>15</sup> in den letzten zehn Jahren zu keiner Verschlechterung kam. Allerdings sehen sie auch nirgends eine herausragende positive Veränderung. Der Eindruck, dass es nur harzig vorwärts geht in Sachen Gleichstellung der Geschlechter, bestätigt sich auch in den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen*.

Die Akzente setzen die beiden Seiten jedoch etwas unterschiedlich. Die **Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.** sehen die grösste Verbesserung wird bei der Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Drei Viertel von ihnen sind der Ansicht, dass die Situation sei hier eher oder viel besser geworden. Die **Personalverantwortlichen** sehen das nicht so. Mehr als die Hälfte von ihnen ist der Meinung, hier habe sich nichts verändert. In ihren Augen wurden die grössten Fortschritte bei den Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit gemacht. Etwas mehr als die Hälfte ist der Ansicht, dass die Situation in diesem Bereich eher oder viel besser geworden ist. Die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. sind da etwas weniger optimistisch. Bei beiden Seiten folgt das Thema Lohnungleichheit an zweiter Stelle. Leichte Verbesserungen sehen die Organisationsvertreter/innen bei der Sensibilität für das Thema «Gleichstellung von Frau und Mann», die Personalverantwortlichen bezüglich familienfreundlicher Arbeitszeiten. Punkto Unterstützung bei familienergänzender Kinderbetreuung, gleichstellungsgerechten Weiterbildungs-, Beförderung- und Anstellungschancen hat sich in den Augen beider Seiten nicht viel getan.

Es fällt auf, dass unter den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. Männer und Personen mit gleichstellungskritischer Haltung in vielen Bereichen überdurchschnittlich grosse Verbesserungen wahrnehmen. Unter den Personalverantwortlichen variiert die Einschätzung mit der Betriebsgrösse. Je grösser die Unternehmen, umso positiver wird die Veränderung in allen Bereichen beurteilt. Zudem stellen

---

<sup>14</sup> Die Entwicklung der Lohnungleichheit wird hier nicht nachgezeichnet, da sie in einem separaten zweiten Teil der Evaluation untersucht wird.

<sup>15</sup> Abgefragt wurden die Themenbereiche Lohnungleichheit, Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, Unterstützung bei familienexterner Kinderbetreuung, familienfreundliche Arbeitszeitregelungen, Möglichkeiten für Teilzeitarbeit, Anstellungschancen, Weiterbildungschancen, Beförderungschancen, Sensibilität für das Thema «Gleichstellung von Frau und Mann».

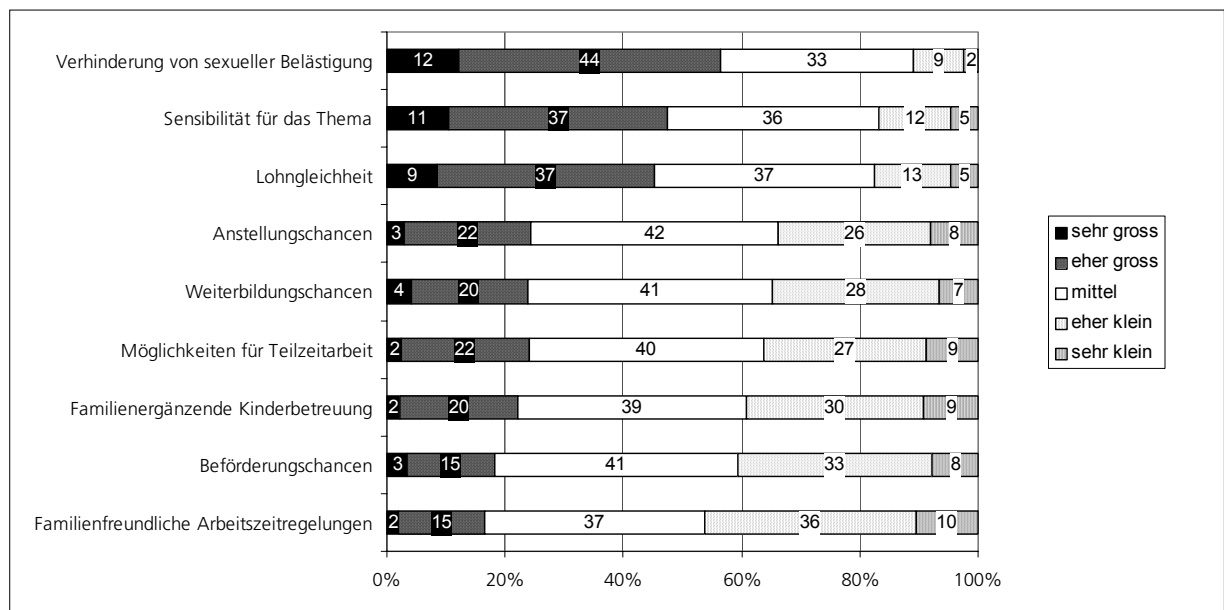
Personalverantwortliche aus dem Öffentlichen Sektor, dem Detailhandel und dem Gastgewerbe die grössten Verbesserungen fest. Bezüglich der Verbesserung der familienexternen Kinderbetreuung weisen die Grossregionen Zürich und Tessin in der Unternehmensbefragung überdurchschnittliche Werte aus.

### Werden die Veränderungen auf das GLG zurückgeführt?

Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wie Personalverantwortliche halten den Einfluss des Gleichstellungsgesetzes auf Veränderungen in den neun genannten betrieblichen Handlungsfeldern zur Förderung der Gleichstellung für begrenzt.

In einer detaillierten Einschätzung sehen die **Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.** die grösste Auswirkung des Gesetzes bei der Verhinderung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, die geringste bei familienfreundlichen Arbeitszeitregelungen (vgl. **Abbildung 14**). Die drei Bereiche, in denen sie, wie oben ausgeführt, die grösste positive Veränderung wahrnehmen (sexuelle Belästigung, Lohn-gleichheit, Sensibilität für das Thema) sind gleichzeitig auch die drei Aspekte, in welchen der grösste Einfluss des GLG gesehen wird.

Abbildung 14: Einfluss des GLG auf Veränderungen aus der Sicht der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen



Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen

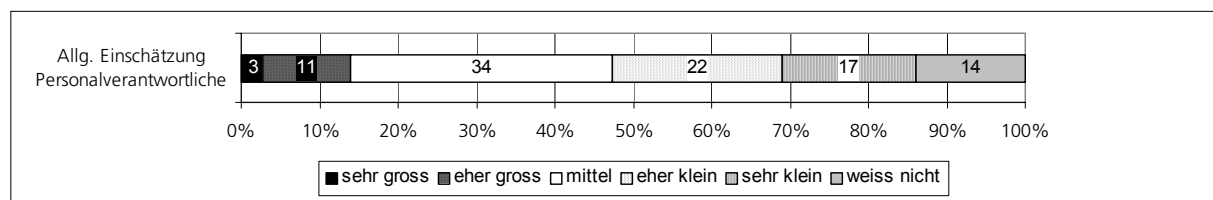
In den Interviews mit **Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen** schätzen die Befragten den Einfluss des GLG als grösser ein. Die reine Existenz des Gesetzes habe eine Wirkung, weil darin der Wille zur Umsetzung der Gleichstellung deutlich wird. Weiter wird argumentiert, dass es dank GLG zu einer vermehrten Thematisierung von Gleichstellungsfragen in Unternehmen und Gesellschaft gekommen ist, was zur Bewusstmachung und Sensibilisierung beigetragen hat. «Rein von den Gerichtsverfahren könnte man ja sagen, es hat nicht viel bewirkt. Aber in den Köpfen hat es eben schon etwas bewirkt.» Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung werden



nicht auf das GLG, sondern auf wirtschaftliche Rahmenbedingungen und veränderungsresistente gesellschaftliche Werte zurückgeführt.

In der *Unternehmensbefragung* schätzen die **Personalverantwortlichen** den Einfluss des GLG auf Veränderungen im Gleichstellungsbereich noch als etwas geringer ein als die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. (vgl. Abbildung 15). Je grösser jedoch ein Unternehmen, umso stärker ist der Einfluss des GLG in den Augen der Personalverantwortlichen. Auch bezüglich der Branchen sind Unterschiede zu beobachten: In Detailhandel, Gastgewerbe und öffentlicher Verwaltung ist ein grösserer Anteil überzeugt, der Einfluss des GLG sei eher oder sehr gross als im Zweiten Sektor sowie dem Gesundheits- und Sozialwesen. Obwohl die Personalverantwortlichen den Einfluss des Gesetzes als gering einschätzen, stimmen fast drei Viertel von ihnen der Aussage eher oder völlig zu, dass das GLG die Position der Frauen im Unternehmen stärke.

Abbildung 15: Einfluss des GLG auf Veränderungen aus Sicht der Unternehmen



Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen

## 9.2 Kontextanalyse

Die Einflüsse des Gleichstellungsgesetzes sind schwierig zu isolieren. Was alles an parallelen Entwicklungen zu beachten ist, macht diese Kontextanalyse deutlich. Sie geht zunächst den Einflüssen nach, die von aussen auf die Betriebe einwirkten, und thematisiert dann die Trends, die im Inneren der Unternehmen die Arbeitsverhältnisse verändert haben.

### Welche wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren haben die Erwerbssituation von Frauen unabhängig vom GLG seit dessen Einführung 1996 beeinflusst?

Seit das Gleichstellungsgesetz in Kraft ist, haben verschiedene wirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Veränderungen den Stand der Gleichstellung der Geschlechter ebenfalls beeinflusst:<sup>16</sup>

■ **Allgemeine Lohnentwicklung:** Allgemein haben sich die Lohn disparitäten zwischen 1996 und 2002 intensiviert. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Lohnsteigerungen bei den hohen Löhnen deutlicher ausfielen (BFS/LSE 2002-Bericht, S.31). Laut Schweizerischer Lohnstrukturhebung hat sich gleichzeitig die Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern zwischen 1996 und 2002 von 22.9 auf 20.9 Prozent nur leicht verringert. 1996 arbeiteten 48.6 Prozent der Frauen mit einem Tieflohn von umgerechnet auf eine Vollzeitstelle unter 3000 Fr. netto, 2002 sank dieser Anteil auf 43.2 Prozent (Männer 8.3 auf 8%). Dagegen nahm der Frauenanteil in der Lohnklasse über 5000 Fr. pro Monat von 11.7 auf 17.5 Pro-

<sup>16</sup> Wenn keine Quelle ausgewiesen ist, stammen die entsprechenden Angaben vom Internet-Portal des Bundesamts für Statistik, Thema Gleichstellungs-Indikatoren.

zent zu (Männer 45.5 auf 53%). Eine Öffnung der Lohnschere ist für das Erreichen von Lohngleichheit eher hinderlich, da Frauen in Spitzenpositionen nach wie vor untervertreten sind. Dass die Lohndifferenz nicht stieg, ist u.a. auf die unten skizzierten Humankapitaleffekte zurückzuführen.

■ **Mindestlohnoffensive des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes SGB:** Der Anteil der Tieflohnstellen ist seit 1998 von 12.8 auf 8.9 Prozent (2002) gesunken. Die Tieflohnstellen sind aber wie erwähnt hauptsächlich von Frauen besetzt. Die Mindestlohnoffensive 2000/01 hat die Tieflohnanteile vor allem im Detailhandel spürbar reduziert. Weniger erfolgreich war sie in den Bereichen Gastgewerbe, Persönliche Dienstleistungen und Bekleidungsindustrie. Insgesamt war die Kampagne der Lohngleichheit bei tiefen Qualifikationsniveaus förderlich.

■ **Aufholbewegung Frauen bei Humankapitalfaktoren Bildung und Berufserfahrung:** Zwischen den Volkszählungsjahren 1990 und 2000 ist der Anteil der Frauen im Erwerbsalter, die über keine nachobligatorische Bildung verfügen, von 37 auf 27 Prozent gesunken (Männer 24 auf 17%). Der Anteil der Universitätsabsolventinnen hat sich von 3.7 auf 8.3 Prozent mehr als verdoppelt (Männer 8.5 auf 13.8%). Der geschlechtsspezifische Unterschied in der Dauer der nachobligatorischen Bildung ist seit 1995 von über einem Jahr auf deutlich unter ein Jahr (2001) gesunken. Der Anteil Frauen und Männer, die keine nachobligatorische Ausbildung beginnen, lag 2001 für beide Geschlechter etwas unter 2 Prozent, nachdem er noch 1995 für Frauen auf 11 Prozent (Männer 6%) lag. Die Frauen haben also bildungsmässig deutlich aufgeholt. Gleichzeitig ist auch ihre durchschnittliche Berufserfahrung gestiegen, da sie, wie auszuführen bleibt, auch über die Familienphase hinweg stärker in den Arbeitsmarkt integriert bleiben. Diese Entwicklung war der Gleichstellung förderlich.

■ **Verstärkte Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt:** Die Erwerbsquote der Frauen ist zwischen 1996 und 2004 von 57 auf 59 Prozent gestiegen, während sie bei den Männern von 79 auf 76 Prozent sank. Die Entwicklung ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Frauen auch während der Familienphase vermehrt erwerbstätig sind. Die Erwerbsquote sinkt auch bei den 30- bis 40-jährigen Frauen nie wesentlich unter 80 Prozent (2004). Der Zuwachs ist jedoch in erster Linie auf vermehrte Teilzeitarbeit zurückzuführen. Der Anteil Teilzeit erwerbstätiger Frauen stieg von 1996 bis 2003 von 52 auf 57 Prozent (Männer 8.3 auf 11%). Trotz dieser Einschränkung dürfte der Trend der Gleichstellung insgesamt eher förderlich sein.

■ **Wille der Arbeitgebenden, Frauen stärker in den Arbeitsmarkt zu integrieren:** Der Arbeitgeberverband trat in den letzten Jahren politisch als Promotor für vermehrte Frauenerwerbsarbeit auch in der Familienphase auf. Ausschlaggebend dafür ist nicht primär gleichstellungspolitisches Engagement, sondern die Sorge um die künftige Finanzierung der Alterssicherung sowie der trotz Arbeitslosigkeit bestehende Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Unabhängig vom Motiv ist der Trend für die Gleichstellung qualifizierter Frauen eher förderlich.<sup>17</sup>

■ **Ausbau familienergänzender Kinderbetreuungsangebote:** Der Ruf nach Tagesstrukturen an Schulen und nach familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten im Vorschulalter hat sich in den letzten zehn Jahren politisch etabliert, wie dies zum Beispiel die Anstossfinanzierung für Kinderbetreuungsplätze des Bundes zeigt oder der nur knapp gescheiterte Vorstoss der FDP-Ständerätin Christine Langenberger zur flächendeckenden Einführung von Tagesschulen. Nicht überall in der Schweiz, aber in vielen Gebieten, ist das Angebot massiv ausgebaut worden. Diese Entwicklung ist der Gleichstellung klar förderlich.

---

<sup>17</sup> Der Schweizerische Gewerbeverband ist hier weniger aktiv. Gewerbeverbanddirektor Pierre Triponez hat sich jedoch für eine schliesslich erfolgreiche Kompromissvariante bei der Mutterschaftsversicherung eingesetzt.

■ **Spätere und seltenere Familiengründung:** Zwischen 1996 und 2002 ist das Durchschnittsalter von Ehefrauen bei der Geburt ihres ersten Kindes um fast ein Jahr angestiegen (von 28.7 auf 29.6 Jahre). Frauen bleibt damit mehr Zeit, vor der ersten Geburt eine längere Ausbildung zu machen und im Beruf Fuss zu fassen. Gleichzeitig ist der über die Volkszählung fassbare Anteil der kinderlosen Frauen zwischen 35 und 65 Jahren in den 1990er Jahren weiter gestiegen. Höchstwerte erreicht er in den Städten. So bleibt etwa in Zürich heute fast jede zweite Frau kinderlos (Bühler 2005). Von einer freien Wahl der Lebensform kann hier nicht gesprochen werden. Trotzdem besteht der Effekt, dass mehr Frauen über eine lebenslängliche berufliche Karriere besser im Erwerbsleben integriert sind.

■ **Konjunkturelle Entwicklung:** Die Erwerbslosenquote<sup>18</sup> ist nach 1996 zunächst gesunken und dann wieder angestiegen. Sie lag 1996 für Frauen bei 4.1 und für Männer bei 3.4 Prozent, 2004 für Frauen bei 4.7 und für Männer bei 3.9 Prozent, also für Frauen noch immer ähnlich hoch über dem Niveau der Männer. Für Frauen unter 25 und über 55 Jahren liegt die Erwerbslosenquote sehr nahe bei jener der Männer. Deutlich höher ist sie dazwischen, in jenem Alter also, in dem Familie und Beruf vereinbart werden müssen. Die Unterbeschäftigtenquote, die erst seit 2002 ausgewiesen wird, hat sich für Frauen bis 2004 von 15.4 auf 15.7 Prozent leicht erhöht (Männer von 3.3% auf 3.7%). Zusammengefasst hat sich die Arbeitsmangelquote<sup>19</sup> seit 2002 für Frauen von 18.5 auf 20.4 Prozent erhöht, für Männer von 6.1 auf 7.6 Prozent (BFS: SAKE 2004). Eine solche konjunkturelle Situation, die sich seit 1996 insgesamt eher verschärft hat, erschwert es Frauen tendenziell, sich gleichberechtigter in der Arbeitswelt zu etablieren.

■ **Strukturelle Veränderung des Arbeitsmarkt:** Ein wichtiger Trend war die zunehmende Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse (vgl. auch unten bei den unternehmensinternen Faktoren) sowie eine Aufwertung der Humankapitalfaktoren durch eine verstärkt wissensbasierte wirtschaftliche Produktion. Die Entwicklung zur Wissensgesellschaft konfrontierte Tiefqualifizierte mit zunehmenden Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt.

Die Flexibilisierung als Abkehr von der männlichen Normal-Erwerbsbiographie könnte für Frauen grundsätzlich eine Chance sein, jedoch nur dann, wenn der Arbeitsrhythmus nicht gänzlich von aussen diktiert ist, sondern die Vereinbarkeit mit anderen Lebensbereichen tatsächlich vereinfacht. Wie weit prekäre Arbeitsverhältnisse sich generell und auch geschlechtsspezifisch negativ auswirken, ist in der Literatur umstritten (vgl. die gegenteiligen Schlüsse von Marti/Osterwald/Müller 2003 und Henneberger/Sousa-Poza/Ziegler 2004). Atypische Beschäftigungsformen können beim Eintritt in den Arbeitsmarkt eine positive, den Zutritt erleichternde Rolle spielen. Sie können jedoch auch mit persistenten Benachteiligungen verbunden sein. In diesem Zusammenhang spricht etwa Jill Rubery vom European Work and Employment Research Centre (EWERC) von einer «feminisation of the labour market». Die Flexibilisierung der Erwerbslaufbahnen durch «transitional labour markets» wertet sie als positiv für die Frauen und schlecht für klassische Männerkarrieren im unteren und mittleren Bereich. Restrukturierungen (z.B. im Bankensektor) dagegen wirken sich in ihren Augen für Frauen eher hinderlich aus (Rubery 2004).

Die verstärkte Entwicklung hin zur Wissensgesellschaft bevorteilt vermutlich eher technische Berufe und Schlüsselkompetenzen wie die Informatik, in denen sich in der Schweiz Männer häufiger ausbilden. Die Entwicklung dürfte aber auch dazu führen, dass sich die Erwerbschancen von gut und schlecht qualifizierten Frauen weiter auseinander entwickeln.

---

<sup>18</sup> Anteil Erwerbslose an Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) in der Gesamtbevölkerung ab 15 Jahren. Als erwerbslos werden alle Personen gezählt, die ohne Arbeit und auf Stellensuche sind (egal, ob beim Arbeitsamt eingeschrieben).

<sup>19</sup> Erwerbslosen- plus Unterbeschäftigtenquote.

Die Gesamtbilanz dieser strukturellen Veränderungsprozesse ist schwer abzuschätzen. Sie dürfte für beruflich etablierte Frauen deutlich günstiger ausfallen als für solche, die eher marginal im Arbeitsmarkt integriert sind.

■ **Veränderungen bezüglich geschlechterspezifischer horizontaler und vertikaler Segregation des Arbeitsmarktes:** Zur horizontalen Segregation liegen keine ganz neuen Zahlen vor. Bekannt ist, dass sich zwischen 1991 und 2001 wenig verändert hat an der starken Zweiteilung der Branchen und Berufe nach Geschlecht. Es ist zu vermuten, dass dies auch für die letzten Jahre gilt. Die vertikale Segregation hat zwischen 1995 und 2003 ganz leicht abgenommen. Der Anteil von Frauen mit Vorgesetztenfunktion stieg marginal von 12.0 auf 12.2 Prozent aller weiblichen Angestellten (Männern von 22.3% auf 18.3%). Allerdings liegt der Anteil der Männer, die es in eine Unternehmensleitung schaffen, mit 18.5 Prozent immer noch doppelt so hoch wie jener der Frauen (9.2%). 58.9 Prozent der Frauen und 38.4 Prozent der Männern waren 2003 Angestellte ohne Vorgesetztenfunktion. Für die Gleichstellung hat sich hier nicht viel getan.

■ **Sparpolitik und Restrukturierungen im öffentlichen Sektor:** Die Öffentliche Hand ist eine wichtige Arbeitgeberin für Frauen, und sie war Wegbereiterin vermehrter Erwerbsbeteiligung von Frauen, v.a. auch im qualifizierten Segment. Deshalb betreffen Veränderungen in diesem Sektor die Arbeitsverhältnisse von Frauen überdurchschnittlich stark. Die Sparpolitik führte aber auch zur Auslagerung von Reinigungsdiensten, was die Anstellungsbedingungen der dort überproportional betroffenen Frauen verschlechterte. Die Verselbständigung und Marktexposition ehemals von der Öffentlichen Hand geführter Betriebe (Post und Swisscom, SBB, Spitäler etc.) hat auch dort zu verstärkter Lohnspreizung geführt (Puhani 2005), was die Position der Frauen in diesen Betrieben vermutlich eher geschwächt als gestärkt hat.

■ **Kostendruck im Gesundheitswesen:** In den Pflegeberufen, die nicht zuletzt aufgrund von Lohnklagen ihre Lohneinstufung verbessern konnten, erfolgte gleichzeitig eine Aufwertung der Berufsausbildung (Stichwort Tertiärisierung), die begleitet ist von einer Unterschichtung der Pflegeberufe durch eine neue Lehrlingsausbildung. Zudem wurden die Pflegeberufe möglichst um alle hauswirtschaftlichen Aufgaben entlastet, die nun deutlich schlechter bezahlte (und ausgebildete) Hilfskräfte wahrnehmen. Allerdings sind seit 1996 im Gesundheitssektor auch viele neue Stellen entstanden, die überwiegend durch Frauen besetzt wurden.

■ **Aufwertung von klassischen Frauenberufen in der Berufsbildung:** Die erwähnte Aufwertung mit Anschluss ans Fachhochschulsystem und entsprechende Karrieremöglichkeiten erfolgte nicht nur im Gesundheitsbereich, sondern auch bei anderen klassisch weiblichen sogenannten «Sackgassenberufen» im Büro- und dem Sozialbereich. Im Zusammenhang mit diesen Reformen übernimmt der Bund mehr Verantwortung für die Berufsbildung in einem Bereich, der traditionell weitgehend Privatschulen überlassen und von Wildwuchs geprägt war. Diese Entwicklung dürfte der Gleichstellung langfristig förderlich sein, wie viel sie bis heute bewirkt hat, muss offen bleiben.

### **Welche Faktoren innerhalb der Unternehmen haben die Entwicklung der Gleichstellung beeinflusst?**

Im Folgenden werden einige Entwicklungen und Trends innerhalb der Unternehmen beschrieben, die unabhängig vom GIG einen Einfluss auf die Entwicklung der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben gehabt haben können. Ob das GIG die beobachtbaren Trends indirekt nicht doch beeinflusst hat, muss offen bleiben. Und in welchem Ausmass sich Schweizer Unternehmen – insbesondere KMU – an den geschilderten Strömungen orientieren, ist nicht feststellbar. Es fehlen entsprechende Daten.

■ **Flexibilisierung:** Eine der wichtigsten Entwicklungen, der sich Unternehmen in der Privatwirtschaft nicht erst, aber vor allem auch in den letzten Jahren stellen mussten, ist eine zum Teil starke Zunahme der Wettbewerbsintensität. Um konkurrenzfähig zu bleiben, versuchen sie unter anderem Mitarbeitendeneinsatz, Personalkosten, Nutzung von Arbeitsmitteln und anderen Ressourcen etc. zu optimieren. In diesem Zusammenhang sind sie zunehmend an **flexiblen Arbeitsverhältnissen** interessiert. Unter den Begriff werden Arbeitsverhältnisse gefasst, die vom traditionellen, männlich geprägten «Normalarbeitsverhältnis» (Festanstellung, Vollzeitbeschäftigung, fixe Arbeitszeit, fixer Lohn, fixer Arbeitsort etc.) abweichen. Flexibilisierung kann die Gleichstellung fördern, aber auch behindern (vgl. dazu ausführlich Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich 2000).

Am weitesten fortgeschritten ist die Flexibilisierung im Bereich der **Arbeitszeit** – eine grosse Mehrheit der Unternehmen kennt flexible Arbeitszeitmodelle (z.B. Gleitzeit, Schichtarbeit, Teilzeitarbeit, zeitautonome Teams, Jahresarbeitszeit, Lebensarbeitszeit etc.). Diese Auflösung der starren «Normalarbeitszeit» hat einerseits positive Einflüsse auf die Umsetzung der Gleichstellung – beispielsweise weil ein nicht vollzeitlicher Einsatz selbstverständlicher wird. Allerdings ergibt sich auch ein Spannungsfeld: Gleichstellungsförderlich ist Arbeitszeitflexibilisierung dann, wenn sie mit Zeitautonomie für die Mitarbeitenden verbunden ist, weil dies die Vereinbarkeit entschieden vereinfacht. Die Interessen des Betriebs an der Flexibilisierung können dem widersprechen oder aber damit in Einklang stehen (Baillod, Davaz et. al. 1997, Baillod 2002, 2001; Blum 2002).

Im Bereich der **Anstellungsbedingungen** ist ein Trend zu einer Vielfalt von individuellen Regelungen festzustellen. Je nach Branche sind diese nicht selten in Bezug auf Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit, Sicherheit des Arbeitsplatzes, Schutz, berufliche Entwicklungsmöglichkeiten etc. nachteilig. Dies gilt beispielsweise für befristete Arbeitsverhältnisse, Arbeit auf Abruf, Teilzeitverträge ohne festgelegte Pensen etc. Da mehr Frauen als Männer von solchen prekären Anstellungsbedingungen betroffen sind, kann sich dieser Aspekt der Flexibilisierung negativ auf die Gleichstellung auswirken.

Die bei den **Löhnen** feststellbare Flexibilisierungstendenz zeigt sich im Trend zu individualisierten Löhnen, die stärker Leistungs- und Marktaspekte einbeziehen. Neben dem fixen Grundlohn gewinnen flexible Lohnbestandteile eine immer grössere Bedeutung. Damit sind verschiedene geschlechtsspezifische Diskriminierungsgefahren (z.B. durch individuelle Lohnverhandlungen, die Leistungsbeurteilung etc.) verbunden, und die Überprüfung der Lohngleichheit wird erschwert.

Ein Aspekt der Flexibilisierung des **Arbeitsorts** ist die von Unternehmen vermehrt angebotene Möglichkeit, einen Teil der Arbeiten von daheim aus zu erledigen («Home office»). Trotz Problemen (z.B. Trennung von Arbeit/Nicht-Arbeit) birgt dies ein Potential zur besseren Vereinbarkeit. Ein anderer Trend der Flexibilisierung in Bezug auf den Arbeitsort ist die Notwendigkeit, je nach Entwicklungen im Unternehmen an verschiedenen Orten tätig zu sein, was hohe Anforderungen an die geographische Mobilität stellt. Dies wiederum kann sich aus Gleichstellungssicht negativ auswirken, weil es die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschwert.

■ **Human Resources Management:** Ein bereits älterer Trend im Bereich des Personalmanagements, die Erkenntnis, dass das **Humankapital** eine der wichtigsten Ressourcen eines Unternehmens ist, hat sich in den letzten zehn Jahren zunehmend durchgesetzt. Durch gezielte Personalarbeit wird in immer mehr Firmen versucht, diese Ressource optimal zu nutzen, um strategische Wettbewerbsvorteile zu gewinnen. Die aktuelle Personalforschung (z.B. Wunderer/Dick 2000) zeigt einen zunehmenden Wertepluralismus in der

Bevölkerung. Postmaterialistische Werte wie Selbstentfaltung, Autonomie und Work-Life-Balance gewinnen an Bedeutung, und die Personalpolitik muss sie ebenso aufnehmen wie die beobachtbare Individualisierung von Lebensformen. Diese Bemühungen können Einfluss auf die Umsetzung der Gleichstellung haben, allerdings vorwiegend unter den gut Qualifizierten:

Durch das Angebot von **verschiedenen Arbeits(zeit)modellen** wird versucht, den veränderten Lebenssituationen gerecht zu werden und spezifische Lösungen für gewisse qualifizierte Mitarbeitendengruppen (Dual Career Couples, Alleinerziehende, Eltern) zu finden. Davon erwarten die Unternehmen gesteigerte Motivation, bessere Arbeitsqualität, erhöhte Leistungsbereitschaft und -fähigkeit sowie höheres Commitment (z.B. Domsch/Ladwig 1998, Lauer 2001). Derartige Angebote können zur Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung beitragen, etwa weil sie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern.

Um ihre **Fluktuationsrate** zu senken bzw. tief zu halten, setzen Unternehmen Massnahmen zur Personalerhaltung («Retention») ein. Es sollen die oft beträchtlichen Kosten für Personalgewinnung und -einführung eingespart und Know-how im Betrieb erhalten werden (z.B. Blum 2002). Bei gewissen Mitarbeitendengruppen erweisen sich Gleichstellungsmassnahmen (Angebot von Teilzeitarbeit oder Krippenplätzen) als entscheidender Faktor für den Verbleib in der Firma. In grossen Unternehmen gehören sie ins feste Repertoire der Retention-Bemühungen. Doch auch in kleineren Unternehmen werden oft individuelle Lösungen gesucht bei Mitarbeitenden, die für das Unternehmen «wertvoll» sind.

Zur optimalen Nutzung des Humankapitals gehört auch die **Personalentwicklung**. Die Forschung ist sich einig, dass die gezielte Förderung der Weiterbildung von untervertretenen Gruppen (zu welchen auch die Frauen gehören), wichtig wäre, um das betriebliche Wissenspotential besser zu nutzen. Gleichzeitig ermöglichen ausserberufliche Erfahrungen Firmen, Schlüsselkompetenzen zu nutzen, ohne in Weiterbildung investieren zu müssen. Beides leistet gleichzeitig einen Beitrag zur Umsetzung der Gleichstellung (Ebner, 2001, Kadishi 2001, Schär Moser, Baillod et al. 2000, Stalder 1997), wird in der Praxis bisher allerdings nur sehr vereinzelt verfolgt.

Moderne Unternehmen versuchen, von der Kultur des «Präsenzdenkens» wegzukommen und **ziel- und leistungsorientiertes Arbeiten** zu fördern, um die Effizienz zu steigern. Dies wird unter anderem mit der Förderung der Selbständigkeit, mehr Flexibilität im Arbeitsablauf und einem modernen Führungsverständnis zu erreichen versucht. Diese Bemühungen leisten einen Beitrag zu Umsetzung der Gleichstellung, beispielsweise weil die Zielerreichung und nicht mehr die Dauer der Anwesenheit zählt (Osterloh/Wübker 1999, Sander 1998, Knauth, Hornberger et. al. 2000).

■ **Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt:** Um Vorteile bei der Personalrekrutierung zu haben, reichen attraktive Löhne nicht mehr aus. Studien zeigen, dass Frauen, aber auch immer mehr (junge) Männer Arbeitgebende bevorzugen, die ihnen die Vereinbarung verschiedener Lebensbereiche (Familie, Hobby, Weiterbildung etc.) und damit eine Work-Life-Balance ermöglichen (z.B. Fauth-Herkner 2001; Schär Moser 2002). Im Bemühen um ein positives Image auf dem Arbeitsmarkt greifen Unternehmen auch auf gleichstellungsfreundliche Massnahmen zurück.

■ **Managing Diversity:** Dieser Ansatz steht ebenfalls im Zusammenhang mit der Schaffung von strategischen Wettbewerbsvorteilen. Das Konzept aus den USA versuchen auch grössere Schweizer Firmen umzusetzen. Grundidee ist, dass eine möglichst vielfältige Belegschaft mit unterschiedlichem Wissens- und Erfahrungshintergrund eine optimale Nutzung des Innovationspotentials ermöglicht, Problemlöseprozesse verbessert, die Systemflexibilität erhöht, die Bewältigung von komplexen Problemen ermöglicht, die Er-

schliessung von Kundschaftssegmenten mit sich bringt – kurz gesagt, dass Diversität, richtig genutzt, die Konkurrenzfähigkeit eines Unternehmens entschieden steigert. Die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann ist integrierender Bestandteil von Diversity-Management (Krell, 2001). In den kleinen und mittleren Unternehmen hat das Konzept bisher kaum Beachtung gefunden, so dass sich der Einfluss auf die Gleichstellung auf die Grosskonzerne beschränken dürfte.

■ **Image:** Eine Möglichkeit zum Aufbau eines positiven Images als gleichstellungsfreundliches Unternehmen ist eine aktive Gleichstellungspolitik, wobei oft auch Familienfreundlichkeit im Zentrum steht. Inwieweit bisher Gleichstellungsmassnahmen aus Imagegründen erfolgt sind, ist schwer einschätzbar. Imagepflege durch Gleichstellungsmassnahmen ist für das Unternehmen nur dann interessant, wenn dem Thema gesellschaftlich ein wichtiger Stellenwert zukommt.

Insgesamt zeigt sich, dass durchaus Trends und Entwicklungen innerhalb der Unternehmen beobachtbar sind, die sich positiv oder negativ auf die Entwicklung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben ausgewirkt haben. Wie das qualitative und quantitative Ausmass dieses Einflusses ist und ob die Entwicklungen ohne GIG in gleicher Weise abgelaufen wären, muss allerdings offen bleiben.

### 9.3 Handlungsbedarf

Wo sind weitere Gleichstellungsmassnahmen am vordringlichsten? Beziehungsweise braucht es sie überhaupt? Diese Frage wurde Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Personalverantwortlichen gestellt.

#### **In welchen Bereichen besteht aus der Sicht von Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Personalverantwortlichen Handlungsbedarf?**

Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Personalverantwortliche waren in den schriftlichen Befragungen gebeten, jene drei aus den neun obengenannten Themenbereichen auszuwählen, in denen aus ihrer Optik grosser Handlungsbedarf besteht. In der *Unternehmensbefragung* bestand zudem die Option, die Aussage «*In unserem Unternehmen besteht keinerlei Handlungsbedarf.*» anzukreuzen. Diese Möglichkeit haben 63 Prozent der **Personalverantwortlichen** wahrgenommen. Mit anderen Worten: Fast zwei Drittel der Unternehmen sehen in Sachen Gleichstellung bei sich selbst keinerlei Handlungsbedarf. Offenbar gehen nicht alle von ihnen davon aus, dass die tatsächliche Gleichstellung realisiert ist. Denn fast gleich viele (60%) stimmen der Aussage zu, die völlige Gleichstellung von Frauen und Männern sei eine Illusion.

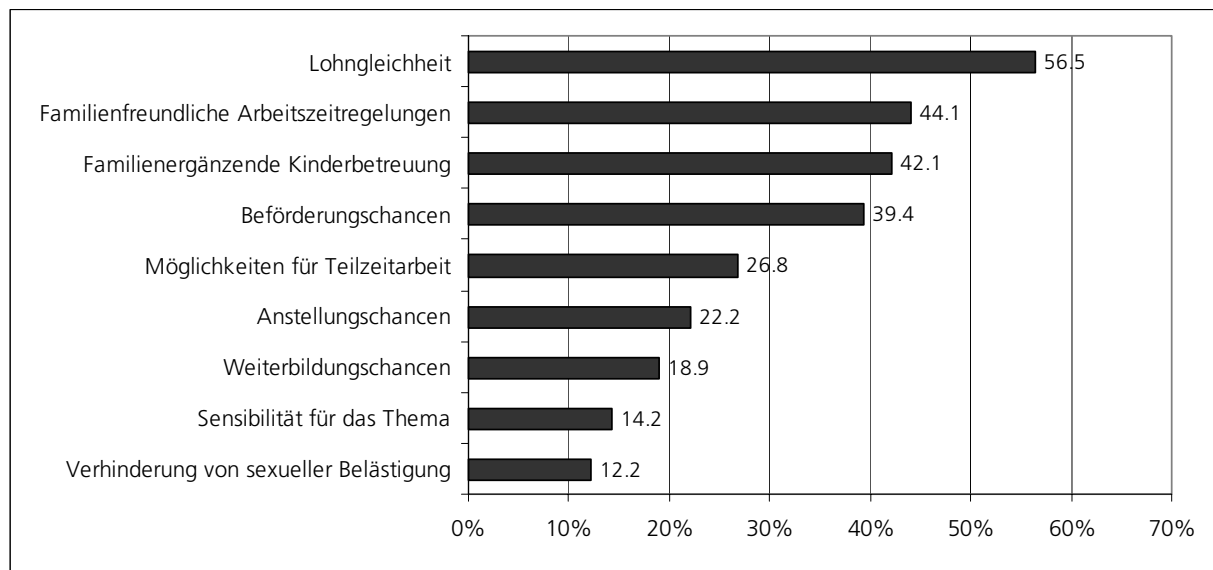
Eine Antwortmöglichkeit «kein Handlungsbedarf» bestand in der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* nicht, da sie nicht bezüglich der Situation in einzelnen Betrieben Stellung nahmen. Die Prozentwerte für die einzelnen Themenbereiche liegen daher allgemein auf einem viel höherem Niveau (vgl. **Abbildung 16**).<sup>20</sup> Obwohl die **Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.** oben berichteten, die Situation im Bereich der Lohngleichheit habe sich in den letzten zehn Jahren verbessert, steht dieses Thema beim aktuellen Handlungsbedarf noch immer klar an erster Stelle. Es folgen Themen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf: familienfreundlichen Arbeitszeitregelungen und familienergänzende Kinderbetreuung. Zusammen mit dem nächsten Handlungsfeld, Beförderungschancen, sind dies

---

<sup>20</sup> Die Missingquote war bei dieser Frage mit 5.3% nicht hoch. Alle übrigen haben also Handlungsbedarf gesehen.

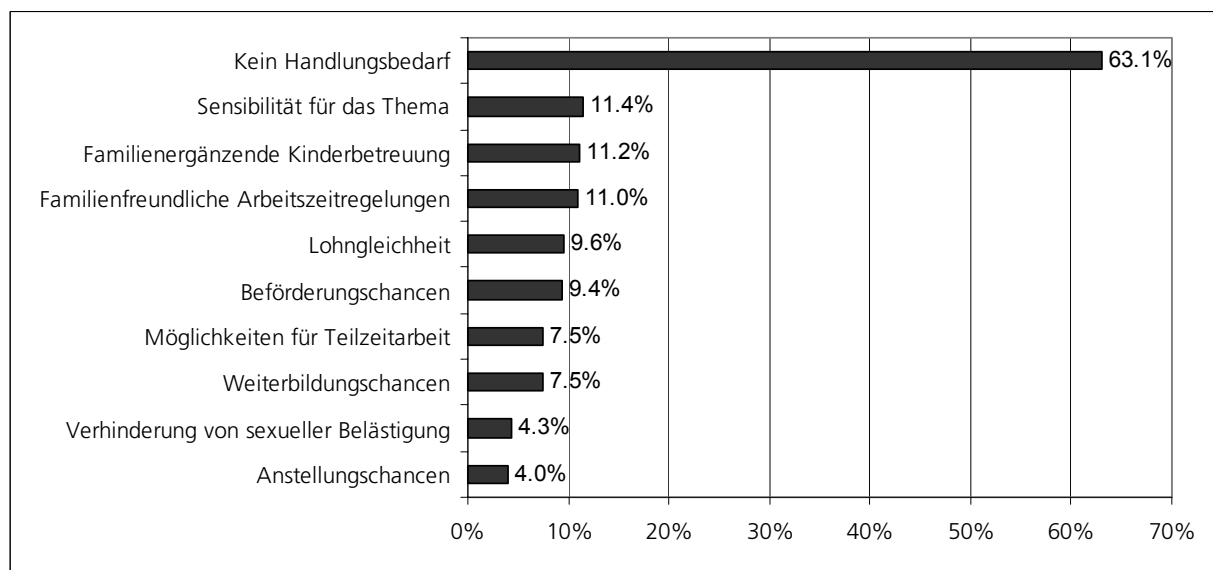
Bereiche, in denen der Einfluss des Gleichstellungsgesetzes von den Befragten als gering erachtet wird. Am wenigsten Priorität hat für die Organisationsvertreter/innen das Handlungsfeld sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. Hier hatten sie in den letzten zehn Jahren die grösste Verbesserung und auch den grössten Einfluss des GLG geortet.

Abbildung 16: Bereiche mit aktuell hohem Handlungsbedarf aus Sicht der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. (Anteil Nennungen)



Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen

Abbildung 17: Bereiche mit aktuell hohem Handlungsbedarf aus Sicht der Personalverantwortlichen (Anteil Nennungen)



Quelle: Schriftliche Befragung von privaten und öffentlichen Unternehmen

Auf deutlich tieferem Prozentniveau die Prioritäten aus der Sicht der Betriebe (vgl. **Abbildung 17**). Für die **Personalverantwortlichen** steht die Sensibilisierung für das Thema Gleichstellung an erster Stelle (für



die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen an zweitletzter Stelle). Auf Platz 2 und 3 folgen auch hier Themen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Etwas weniger hohe Priorität erreicht die Lohngleichheit, welche die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. an die erste Stelle setzen. Die weiteren Themen folgen in ähnlicher Reihenfolge. Am wenigsten Handlungsbedarf sehen die Personalverantwortlichen bei der Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Hier stimmt die Einschätzung mit jener der Organisationsvertreter/innen überein. Im Unterschied zu jenen hatten die Personalverantwortlichen jedoch angegeben, in den letzten zehn Jahren habe es in diesem Bereich kaum Verbesserungen gegeben.

### **Wie beeinflusst das GlG die Verhandlung von Gesamtarbeitsverträgen und betrieblichen Vereinbarungen?**

Eine Mehrheit der Antwortenden in der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* sieht das GlG als eher grossen bis sehr grossen Gewinn bei der Verhandlung von Gesamtarbeitsverträgen und von Haus- und Betriebsverträgen. Dennoch ist die Umsetzung der Gleichstellungsanliegen durch die Gesamtarbeitsverträge offensichtlich noch ungenügend: Eine Mehrheit stimmt zu, dass Gesamtarbeitsverträge Gleichstellungsanliegen zu wenig aufnehmen.

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwälte/innen* wird als positive Wirkung des GlG verbucht, dass es auch bezüglich der Gesamtarbeitsvertragsverhandlungen konkrete Handlungsmöglichkeiten eröffnet. «Allein die Tatsache, dass man sich auf das Gesetz berufen kann, hat uns geholfen, im GAV weitergehende Bestimmungen zu machen.»

## **9.4 Massnahmen zur Förderung der betrieblichen Gleichstellung**

Es ist bekannt, dass Unternehmen und Verwaltungen in Privatwirtschaft und Öffentlichem Sektor auch von sich aus die Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsalltag fördern. Warum tun sie dies? Wie viele tun es wirklich? Und was unternehmen sie aus eigenem Antrieb? Treffen sie insbesondere auch präventive Massnahmen zur Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, wie dies das Gleichstellungsgesetz nahe legt?

### **Wie viele Betriebe haben allgemeine Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung getroffen?**

In der *Unternehmensbefragung* wurden Privatfirmen und öffentliche Arbeitgebende gefragt, ob sie aktiv betriebliche Gleichstellungspolitik betreiben. Eine Mehrheit von 57 Prozent tun dies nicht. Im öffentlichen Sektor und in Grossunternehmen mit über 500 Beschäftigten ist eine aktive Gleichstellungspolitik jedoch häufiger als in privatwirtschaftlichen und kleineren Unternehmen. Unternehmen mit einem Frauenanteil von unter 20 Prozent im Kader betreiben seltener eine aktive Gleichstellungspolitik.

Tabelle 8: Existenz gleichstellungsrelevanter Massnahmen

	Insgesamt	Anzahl Beschäftigte		Rechtsform der Unternehmen		
		5 bis 500	über 500	Privat	Öffentlich	Gemischt*
Klare Kriterien der Lohnfestsetzung fürs ganze Unternehmen	47.1%	46.9%	73.1%	45.4%	73.6%	78.1%
Lohntransparenz	27.8%	27.7%	46.5%	26.1%	55.1%	59.9%
Vorgaben in GAV oder Betriebsvereinbarung	22.7%	22.6%	31.0%	23.3%	10.0%	19.3%
Aktive Förderung von Frauen	21.3%	21.2%	29.5%	21.1%	20.9%	35.6%
Verankerung im Firmenleitbild	11.3%	11.1%	35.3%	10.6%	23.3%	20.1%
Zielvorgaben etc. zur besseren Berücksichtigung von Frauen	5.2%	5.1%	13.4%	4.9%	10.3%	7.4%
Reglement für Gleichstellung	4.7%	4.6%	21.0%	4.4%	13.1%	3.4%
Gleichstellungscontrolling	3.4%	3.4%	11.6%	3.3%	8.0%	2.2%
Gleichstellungs- oder Frauenbeauftragte	3.3%	3.2%	23.9%	2.6%	18.2%	7.4%
Gleichstellungs- oder Frauenkommission	1.2%	1.2%	8.2%	0.9%	8.4%	3.7%

\*private Unternehmen mit massgeblicher öffentlicher Beteiligung oder Subventionen.  
Quelle: Schriftliche Befragung von privaten und öffentlichen Unternehmen

Wenn ein Unternehmen die Gleichstellung aktiv fördert, sind dafür folgende **Gründe** ausschlaggebend: Die Überzeugung des Unternehmens (29%), der hohe Frauenanteil im Betrieb (26%), der tiefe Frauenanteil im Betrieb (12%), die Initiative von Frauen im Kader (7%), Imageüberlegungen (6%) oder die Initiative von anderen Arbeitnehmerinnen (5%). Nur selten wird die Einführung des Gleichstellungsgesetzes (3.8%) als Grund genannt oder der Mangel an qualifizierten Mitarbeitenden (3.7%) und konkrete Konfliktfälle im Betrieb (1.1%). Abgeschlagen am Schluss folgt der Druck von Gewerkschaften/Berufsverbänden (0.2%).

Die Personalverantwortlichen wurden gebeten anzugeben, welche für die Gleichstellung relevanten **Massnahmen** in ihrem Unternehmen existieren. Da die Angaben je nach Grösse und Rechtsform der Unternehmen stark variieren, werden die Anteilswerte nach diesen Dimensionen differenziert. Generell existieren im Öffentlichen Sektor und in Unternehmen mit über 500 Beschäftigten häufiger Gleichstellungsmassnahmen als in privatwirtschaftlichen und kleineren Unternehmen. In Unternehmen mit einem Frauenanteil von unter 20 Prozent im Kader sind Gleichstellungsmassnahmen seltener (vgl. **Tabelle 8**).

### Wie viele Betriebe haben Massnahmen zur Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz getroffen? Welche?

In zwei Dritteln der Unternehmen existieren nach deren eigenen Angaben in der *Unternehmensbefragung* keine Massnahmen gegen sexuelle Belästigungen. Da auch hier signifikante Unterschiede nach Grösse und Rechtsform der Unternehmen auftreten, werden die Anteilswerte ebenfalls differenziert aufgelistet. Generell ist bei diesem Thema der Gegensatz zwischen öffentlichem und privatem Sektor nicht so klar. Es zeigt sich, dass vor allem die Grossunternehmen präventiv gegen sexuelle Belästigung vorgehen. Erst in zweiter Linie ist der Öffentliche Sektor aktiver als der private, was Massnahmen gegen sexuelle Belästigungen angeht (vgl. **Tabelle 9**).

Tabelle 9: Existenz von Massnahmen gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz

	Insgesamt	Anzahl Beschäftigte				Rechtsform der Unternehmen		
		5-19	20-49	50-500	über 500	Privat	Öffentlich	Gemischt*
Keine	66.4%	76.3%	56.8%	44.7%	11.4%	67.4%	50.1%	49.4%
Klare Verurteilung im Firmenleitbild oder Betriebsreglement	17.4%	14.5%	19.2%	25.3%	52.9%	17.3%	19.6%	21.7%
Ansprechperson für Belästigte bezeichnet	11.2%	5.2%	14.8%	29.2%	60.7%	10.2%	31.5%	18.1%
Sanktionen geregelt	9.8%	7.7%	10.4%	17.3%	36.2%	9.6%	13.9%	14.4%
Schriftliche Information	9.6%	3.4%	14.4%	25.6%	61.7%	8.6%	27.7%	25.2%
Einschlägige Kaderschulung	5.5%	3.8%	7.5%	8.0%	20.4%	5.2%	12.3%	8.2%
Spezielles Reglement zu sexueller Belästigung	4.4%	2.0%	4.2%	14.2%	48.2%	3.7%	16.8%	9.5%
Kurse und Veranstaltungen zur Sensibilisierung der Beschäftigten	2.0%	0.2%	2.4%	9.2%	17.5%	1.4%	13.0%	12.6%
* Privatwirtschaftliches Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung oder Subventionen								

Quelle: Schriftliche Befragung von privaten und öffentlichen Unternehmen

Die häufigste Massnahme ist die klare Verurteilung von sexueller Belästigung im Firmenleitbild (17%). In rund 11 Prozent der Unternehmen ist eine Ansprechperson für Belästigte bezeichnet. Die Mehrzahl der Betriebe im öffentlichen Sektor kennt diese Massnahme, in privaten Unternehmen ist sie wesentlich seltener. Sind Erfahrungen mit Diskriminierungsfällen vorhanden, sind auch öfter Ansprechperson für Belästigte bezeichnet.

### Wie wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer korrekten Umsetzung des GlG eingeschätzt?

Die **Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.** sind in der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* fast eher als die Arbeitgebendenseite der Meinung, ein zu geringer Nutzen bzw. zu hohen Kosten für das Unternehmen seien Hindernisse für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung (je ca. zwei Fünftel). Beides ist aus der Sicht der **Personalverantwortlichen** nicht wesentlich. Zu hohe Kosten werden in der *Unternehmensbefragung* nur von 4 Prozent, zu geringer Nutzen bzw. von 4.6 Prozent der Befragten als Hindernis eingeschätzt. Dagegen sind 69 Prozent der Meinung, in ihrem Betrieb sei die Gleichstellung der Geschlechter realisiert.

### Was hat das GlG Positives oder Negatives gebracht?

Sieben Achtel der **Personalverantwortlichen** stimmen in der *Unternehmensbefragung* der Aussage zu, das Gleichstellungsgesetz habe an ihrer Arbeit nichts geändert. Für etwa zwei Drittel ist es denn auch kein wichtiges Arbeitsinstrument für ihre Alltagsarbeit. In grösseren Unternehmen, im Öffentlichen Sektor und in Privatunternehmen mit öffentlicher Beteiligung oder Subventionen scheint das GlG etwas stärker als Arbeitsinstrument gesehen zu werden als in kleineren Unternehmen oder der Privatwirtschaft.

Auch einer klaren Mehrheit der **Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.** erklärt in der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.*, die Einführung des GlG habe nichts an ihrer

Arbeit geändert. Für gut die Hälfte ist das GLG jedoch ein wichtiges Arbeitsinstrument. Eine Mehrheit sieht es als nützliches Instrument zur Lösung von einzelnen Konfliktfällen und zur Verhandlung von sozialpartnerschaftlichen Verträgen. Einheitlich wird festgehalten, dass das GLG die Position der Frauen im Betrieb stärkt und dass es nicht nur privilegierten Gruppen von Arbeitnehmenden nützt. Über 90 Prozent sehen als heikle Folge des Gesetzes, dass in vielen Betrieben vorhandene Diskriminierungen vertuscht werden. Inwieweit das Drohen mit einer Klage nach GLG auch als Druckmittel eingesetzt werden kann, wird unterschiedlich eingeschätzt: Eine knappe Mehrheit bejaht dies, eine beachtliche Minderheit verneint. Ähnlich das Bild bei der Frage, ob die Angst vor Klagen Betriebe zu gleichstellungsgerechtem Handeln motiviert: Knapp die Hälfte lehnt ab, gut die Hälfte stimmt zu.

Von den **Personalverantwortlichen** sind laut der *Unternehmensbefragung* jedoch fast drei Viertel der Meinung, wenn eine Gleichstellungsklage publik werde, sei dies für das betroffene Unternehmen ein grosser Imageverlust. Knapp zwei Drittel glauben auch, dass eine aktive betriebliche Gleichstellungspolitik auf dem Arbeitsmarkt ein Wettbewerbsvorteil sei. Privatunternehmen mit öffentlicher Beteiligung oder Subventionen (oft sind dies Spitäler), grosse Unternehmen oder solche mit Sitz in der Grossregion Zürich unterstützen diese Aussage zum Imageverlust stärker als andere. Frauen und Personalverantwortliche, welche die Gleichstellung als wichtig erachten, vertreten überdurchschnittlich oft die Meinung, eine aktive Gleichstellungspolitik sei auf dem Arbeitsmarkt ein Vorteil. Dies sehen auch Befragte aus Unternehmen mit einem höheren Frauenanteil an den Beschäftigten und im Kader sowie grosse Unternehmen überdurchschnittlich oft so.

Im Zusammenhang mit dem GLG wird zum Teil moniert, dass **kontraproduktive Wirkungen** auftreten könnten, die dem Ziel – der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann – mehr schaden als nützen. In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* erweist sich eine der vier vorgegebenen Befürchtungen als real: Es entspricht der Erfahrung der Befragten, dass die Umsetzung des GLG zu Spannungen im Unternehmen führen kann. Drei weitere Aussagen werden insgesamt abgelehnt. So ist eine Mehrheit der **Organisationsvertreter/innen** nicht der Meinung, dass es durch die Auflagen des GLG für Betriebe unattraktiv wird, Frauen einzustellen. Noch klarer abgelehnt wird die Vermutung, wonach das GLG dazu führt, dass Betriebe nicht die besten, sondern primär Frauen befördern und die Befürchtung, dass Lohngleichheitsforderungen Männerlöhne gefährden.

Auch für die Mehrheit der Befragten in den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* hat das GLG keinerlei kontraproduktive Auswirkungen. Mehrfach wird darauf hingewiesen, dass oft gehörte Befürchtungen wie etwa der Druck auf Männerlöhne oder die Haltung, lieber gar keine Frauen mehr zu beschäftigen, jeder realen Basis entbehren. «Was man hört, sind alles Scheinargumente. Ich sehe keinen Anhaltspunkt um zu sagen, dass es irgendwo einen aufrichtigen Teil drin hat.» Eine beachtliche Minderheit nennt unerwünschte Auswirkungen, weist allerdings darauf hin, dass diese gemessen an den positiven Punkten von untergeordneter Bedeutung sind. Am häufigsten erwähnt wird die Gefahr, dass das Vorhandensein des GLG als «Ruhekissen» genutzt wird und zum Nicht-Handeln verleitet. «Es ist wie ein Endprodukt. ,Ihr seid gleichgestellt, weil es gibt ein GLG'. (...) Und das ist natürlich eine Falle.»

Alle geäusserten Befürchtungen werden auch von einer Mehrheit der **Personalverantwortlichen** in der *Unternehmensbefragung* abgelehnt. Am knappsten ist das Resultat bei der Aussage, die Umsetzung des GLG könne zu Spannungen im Unternehmen führen (49% Zustimmung). Noch etwas mehr als ein Drittel bejahen, dass die Auflagen des GLG es unattraktiv machten, Frauen einzustellen. Nur circa ein Viertel ist

der Meinung, das GLG führe dazu, dass Unternehmen nicht die besten, sondern primär Frauen beförderten. Etwa gleich viele teilen tendenziell die Einschätzung, was das GLG fordere, sei völlig unverhältnismässig. Lediglich ein Fünftel der Personalverantwortlichen jedoch neigt der Auffassung zu, das GLG beeinträchtige die Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens. Personalverantwortliche, für die das Thema Gleichstellung einen geringen Stellenwert hat, stimmen den Befürchtungen öfter zu. Das Geschlecht der Befragten dagegen spielt bei den Einschätzungen keine Rolle. Differenzen bestehen für alle fünf kontraproduktiven Auswirkungen nach der Grösse der Unternehmen und nach Branchen: Mittlere und grosse Unternehmen bestätigen die Befürchtungen seltener als kleinere. Unternehmen aus dem Zweiten Sektor, dem Detailhandel und dem Gastgewerbe teilen sie eher als solche aus dem Unterrichtswesen, dem Gesundheits- und Sozialwesen sowie der öffentlichen Verwaltung.

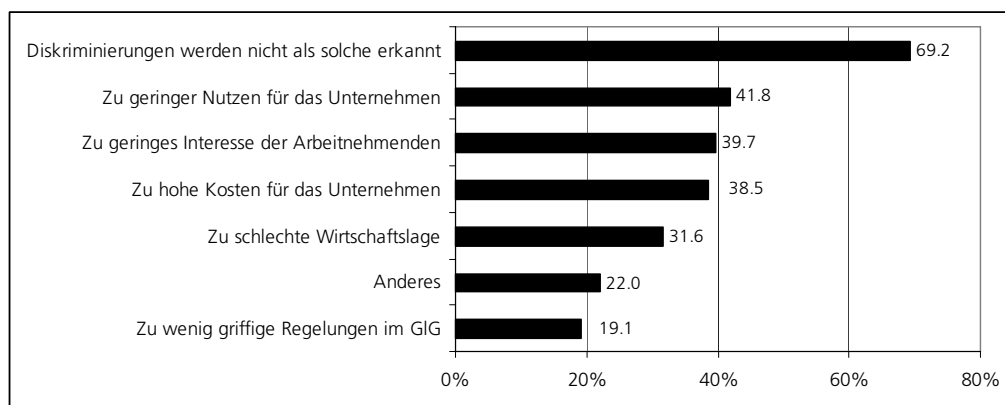
### 9.5 Hindernisse bei der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung

Vielfach besteht der Eindruck, dass die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter trotz Bekenntnissen zur Gleichberechtigung nicht voran kommt. Ist der Eindruck richtig und worin bestehen denn allenfalls die Hindernisse für die reale Umsetzung?

#### Gibt es aus Sicht der involvierten Akteur/innen Hindernisse, die der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung entgegenstehen? Und wenn ja, worin liegen sie?

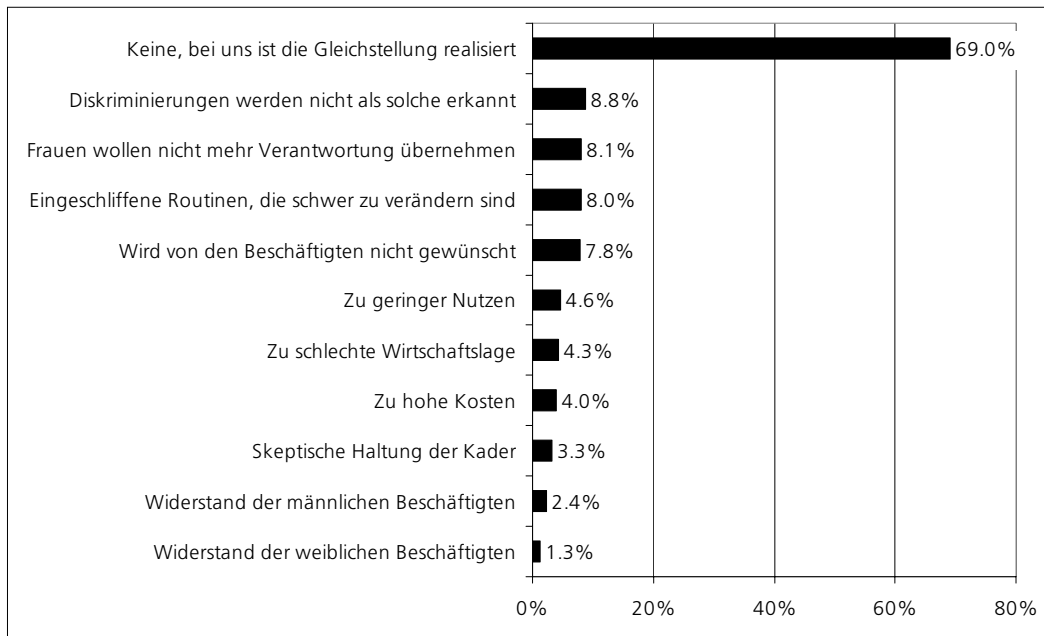
In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* ist das am häufigsten genannte Hindernis, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden (vgl. **Abbildung 18**). Alle andern Antwortmöglichkeiten werden nur von Minderheiten der **Organisationsvertreter/innen** genannt. Für immerhin rund zwei Fünftel sind zu geringer Nutzen, zu hohe Kosten und zu geringes Interesse der Arbeitnehmenden Hindernisse. Dem Gesetz selbst wird kaum Schuld zugewiesen: Zu wenig griffige Regelungen im GLG nennen nur ein knappes Fünftel.

Abbildung 18: Hindernisse bei der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung aus Sicht von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.



Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen

Abbildung 19: Hindernisse bei der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung aus Sicht der Betriebe



Quelle: Schriftliche Befragung von privaten und öffentlichen Unternehmen

In der *Unternehmensbefragung* war die Frage insofern etwas anders gestellt, als die Möglichkeit bestand, anzukreuzen, es gebe keine Hindernisse, denn «bei uns ist die Gleichstellung realisiert». Dies sehen über zwei Drittel (69%) der **Personalverantwortlichen** so (vgl. **Abbildung 19**). In Betrieben mit Erfahrungen in konkreten Diskriminierungsfällen reduziert sich dieser Anteil allerdings auf 36 Prozent. Von den übrigen möglichen Hindernissen wird jedoch auch hier am häufigsten erwähnt, Diskriminierungen würden oft nicht als solche erkannt. Dann aber folgen die Frauen selbst, die nicht mehr Verantwortung übernehmen wollen, eingeschliffene Routinen, die schwer zu verändern sind, oder die simple Feststellung «wird von den Beschäftigten nicht gewünscht». Alle weiteren Hindernisse werden von unter fünf Prozent der Personalverantwortlichen genannt.

## 10 Charakteristika von Diskriminierungsfällen

Dieses Kapitel geht der Frage nach, was für konkrete Konfliktfälle im Zusammenhang mit Diskriminierung aufgrund des Geschlechts auftreten. Dabei interessiert, welche Beratungsangebote von Diskriminierung Betroffene finden, und wie die Konflikte auf Betriebsebene, vor der Schlichtungsstelle und vor Gericht gelöst werden.

### 10.1 Beratung bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

Die Beratung von Diskriminierungsopfern können verschiedene Institutionen übernehmen: die Schlichtungsstellen, Frauen- und Arbeitnehmendenorganisationen, Rechtsberatungsstellen oder Gleichstellungsbüros. Die Frage ist, ob genügend Angebote entstanden sind.

#### Ist das Beratungs- und Unterstützungsangebot für die Betroffenen genügend leicht zugänglich? Wo ergeben sich allenfalls Probleme?

In Absatz 1 von Artikel 11 des Gleichstellungsgesetzes ist festgehalten, dass die **Schlichtungsstellen** auch die Aufgabe haben, die Parteien zu beraten. Dieser Beratungsauftrag wird in der Realität sehr unterschiedlich interpretiert, wie die *Befragung der Schlichtungsstellen* zeigt (vgl. **Tabelle 10**). Die meisten Stellen beraten von Diskriminierung Betroffene, die sich mit Fragen an sie wenden. In sieben Kantonen jedoch ist dies nicht der Fall. Die geschätzte Zahl Beratungen geht generell stark auseinander.

Tabelle 10: Beratungsangebote aus der Perspektive der Schlichtungsstellen

Kantone	Anzahl Beratungen pro Jahr	Beratung pro Beschäftigte im Kanton	Existieren weitere Beratungsstellen	Existiert Gleichstellungsbüro	Beratungssituation zufriedenstellend?
AG	15	17'473	ja	ja	ja
AI	0	keine	keine	nein	ja
AR	2	11'646	ja	ja	ja
BE	36	14'350	ja	ja	ja
BL	8	14'988	ja	ja	ja
BS	36	4'311	ja	ja	Weiss nicht
FR	20	5'387	keine	ja	nein
GE	0	keine	ja	ja	nein
GL	--	--	keine	nein	ja
GR	0	keine	ja	(ja)	Weiss nicht
JU	10	3'445	ja	ja	ja
LU	32	5'664	ja	ja	Weiss nicht
NE	0	keine	keine	ja	nein
NW	0	keine	ja	ja	Weiss nicht
OW	0	keine	ja	ja	ja
SG	50	4'742	ja	ja	nein
SH	3	12'537	keine	nein	ja
SO	4	28'692	keine	nein	ja
SZ	5	11'467	keine	nein	ja
TG	7	15'055	ja	nein	Weiss nicht
TI	2	81'563	ja	ja	nein
UR	5	3'218	keine	nein	nein
VD	0	keine	Weiss nicht	ja	Weiss nicht
VS	10	13'100	keine	ja	ja
ZG	5	13'730	ja	nein	ja
ZH	240	3'189	ja	ja	ja

Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen; Beschäftigtenzahlen gemäss Statistisches Jahrbuch 2004, BFS

Da die Kantone unterschiedlich gross sind, wurden sie mit den kantonalen Beschäftigtenzahlen standardisiert: Je kleiner die resultierende Zahl, desto selbstverständlicher nehmen Betroffene die Beratung der Schlichtungsstelle in Anspruch. Eine schwach ausgebildete Beratungstätigkeit der Schlichtungsstelle ist dann nicht problematisch, wenn sie aus einer Aufgabenteilung mit anderen Stellen resultiert. In 16 Kantonen existieren andere sachkompetenten Beratungsangebote. Trotzdem erklären die Schlichtungsstellen nur in 14 Kantonen, die Beratung für von Diskriminierung Betroffene sei zufriedenstellend gelöst.

Gefragt, wie oft Beratungen auch zu Schlichtungsverfahren führen, geht die grosse Mehrheit von einem Anteil unter 25 Prozent aus. Die Bedeutung der Beratung ausserhalb der Schlichtungsstellen zeigt sich auch daran, dass der häufigste Weg zur Schlichtung über eine andere Stelle führt, die den Betroffenen beratend zur Seite steht.

Die **Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.** beurteilen die Beratungssituation in *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* als kritisch. Die Aussage «*Es gibt genügend gute Beratungsangebote für Diskriminierte*» wird von drei Vierteln abgelehnt. In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* zeigt sich eine gesplante Einschätzung. Ein Teil der Interviewten erachtet die Angebote in den ihnen bekannten Regionen als qualitativ gut und quantitativ ausreichend. Eine leicht grössere Gruppe schätzt die Situation allerdings ebenfalls kritisch ein. Einerseits wird die Konzentration von qualitativ guten Beratungsangeboten in den Städten bedauert. Andererseits wird gerade «vor Ort» - beispielsweise in regionalen Gewerkschaftssekretariaten – ein Wissensmangel wahrgenommen. Konkret bedeutet dies, dass nicht alle Betroffenen, die mit ihrem Anliegen an eine Organisation gelangen, optimal unterstützt werden.

### 10.2 Konfliktfälle auf Betriebsebene

Die Betriebsrealität im Umgang mit Konfliktfällen rund um Diskriminierung aufgrund des Geschlechts wird aus Sicht der Personalverantwortlichen wie der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. dargestellt. Daran schliesst die Frage an, welche Rahmenbedingungen beeinflussen, ob von Diskriminierung Betroffene sich wehren.

#### **Mit welchen konkreten Diskriminierungsfällen sind Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. konfrontiert? Wie haben sich die Fälle entwickelt?**

Gut die Hälfte der Antwortenden in der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* war bisher mit Fällen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts konfrontiert. In den Branchen «Handel, Detailhandel, Gastgewerbe, Reparaturen», «Baugewerbe» und «Verarbeitendes Gewerbe, Industrie» tätige **Organisationsvertreter/innen** hatten überdurchschnittlich oft mit Diskriminierungsfällen zu tun. Von den **Diskriminierungsarten** steht die Lohndiskriminierung klar an erster Stelle. Ebenfalls häufig sind Erfahrungen mit Diskriminierung bei Beförderung, sexueller Belästigung und diskriminierender Aufgabenzuteilung.

Der **Umgang** mit den Diskriminierungen ist sehr ernüchternd: «Es wurde nichts unternommen» ist die am häufigsten genannte Reaktion, gefolgt von «betriebsinterner Thematisierung ohne konkrete Veränderung» und «Kündigung durch Betroffene(n)». Damit sind die drei häufigsten Reaktionsformen Wege, welche die Diskriminierung nicht im Sinne des GLG beseitigen. Erst an vierter Stelle folgt der konstruktive Weg «betriebliche Massnahmen zur Lösung der Situation», fast gleich viele Nennungen erhält allerdings



die fünftplazierte Umgangsform «Kündigung durch den Betrieb». Der Gang vor die Schlichtungsstelle oder vor Gericht wird nur von einer Minderheit erwähnt.

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* ist ebenfalls Lohndiskriminierung die am häufigsten genannte Diskriminierungsart, vor sexueller Belästigung. Mit einigem Abstand an dritter Stelle stehen Diskriminierungen wegen Schwangerschaft und Mutterschaft, fast ebenso häufig genannt wird Diskriminierung im Zusammenhang mit Teilzeitarbeit. Mit allen anderen möglichen Diskriminierungsarten hat(te) nur eine Minderheit der Befragten zu tun. In den 20 Gesprächen werden insgesamt 114 konkrete Diskriminierungsfälle berichtet. In beinahe zwei Fünftel geht es um Situationen, in denen nichts getan werden konnte, um die Diskriminierung zu beseitigen. Ein knappes Drittel sind Gerichtsfälle, in der Mehrheit betreffend Lohndiskriminierung. In einem knappen Fünftel der Fälle konnte eine Lösung im Betrieb gefunden werden, bei einem Siebtel war eine Schlichtungsstelle involviert.

Sehr deutlich wird, dass in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen ein Vorgehen gegen Diskriminierung sehr oft im Zusammenhang mit Kündigung steht: Mehrheitlich wehren sich die Betroffenen erst, nachdem sie selber die Kündigung eingereicht haben oder eine Kündigung durch den Betrieb erfolgt. In mehreren Beispielen führt aber auch die interne Thematisierung der Diskriminierung zur Kündigung durch den Betrieb oder zu einem Klima, das für die Betroffenen ein Weiterarbeiten unmöglich macht.

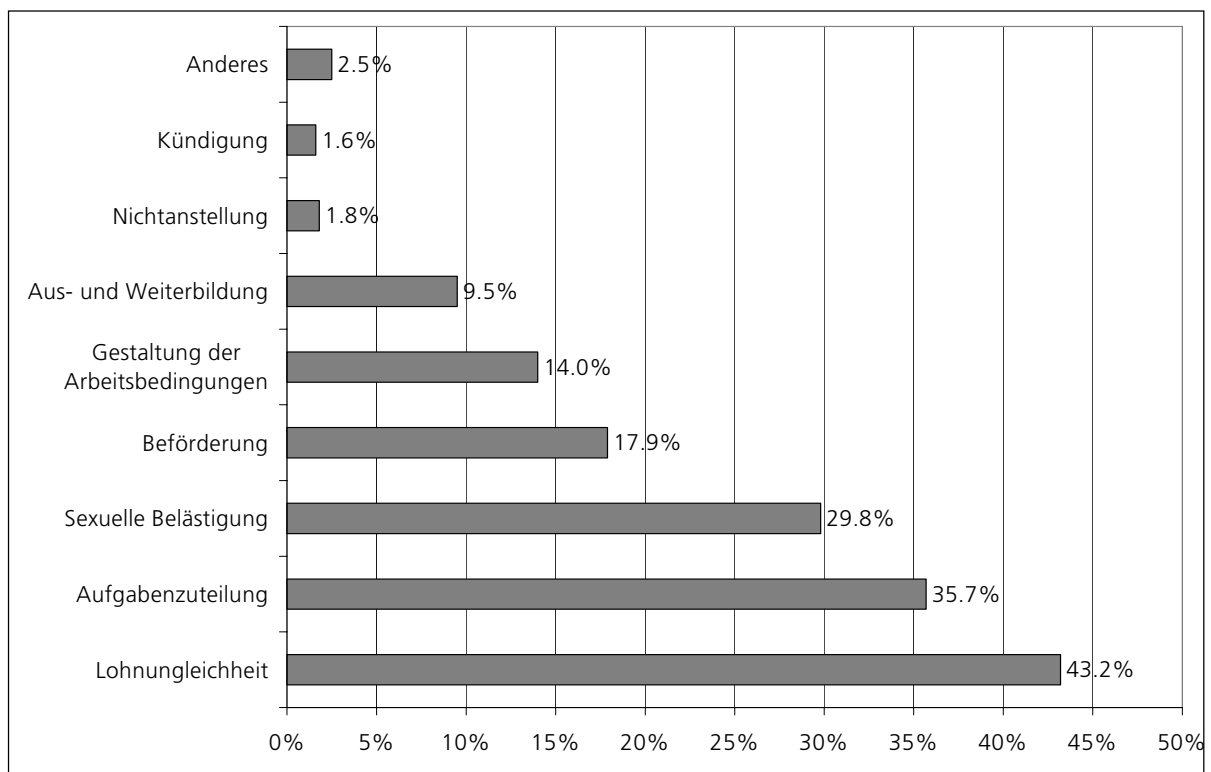
### **Wie häufig sind Personalverantwortliche mit Beschwerden über Diskriminierung auf Grund des Geschlechts konfrontiert? Um was geht es dabei? Und wie gehen die Betriebe mit Konfliktfällen um?**

In der *Unternehmensbefragung* geben fast neun von zehn der **Personalverantwortlichen** an, sie seien bisher in ihrer Arbeit noch nie mit **Fällen** von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts konfrontiert worden. 8.1 Prozent sind solchen Fällen selten begegnet, 1.8 Prozent manchmal und insgesamt 0.3 Prozent oft oder sehr oft. In privaten Unternehmen beschwerten sich wesentlich seltener als im öffentlichen Sektor Beschäftigte über Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts (9% gegenüber 27%). Je grösser das Unternehmen, desto eher waren die Personalverantwortlichen schon mit Beschwerden konfrontiert.

Bezüglich **Diskriminierungsarten** (vgl. **Abbildung 20**) hatten gut zwei Fünftel der Unternehmen, die Erfahrung mit Konfliktfällen haben, mit Lohndiskriminierung zu tun. Damit erweist sich Lohnungleichheit als mit Abstand am häufigsten genannte Diskriminierungsart. Ebenfalls relativ häufig erwähnt werden diskriminierende Aufgabenzuteilung und sexuelle Belästigung. Deutlich seltener geht es um eine Beförderung, die Gestaltung der Arbeitsbedingungen oder um Aus- und Weiterbildung. Nichtanstellung und Kündigungen machen unter zwei Prozent der genannten Konflikte aus.

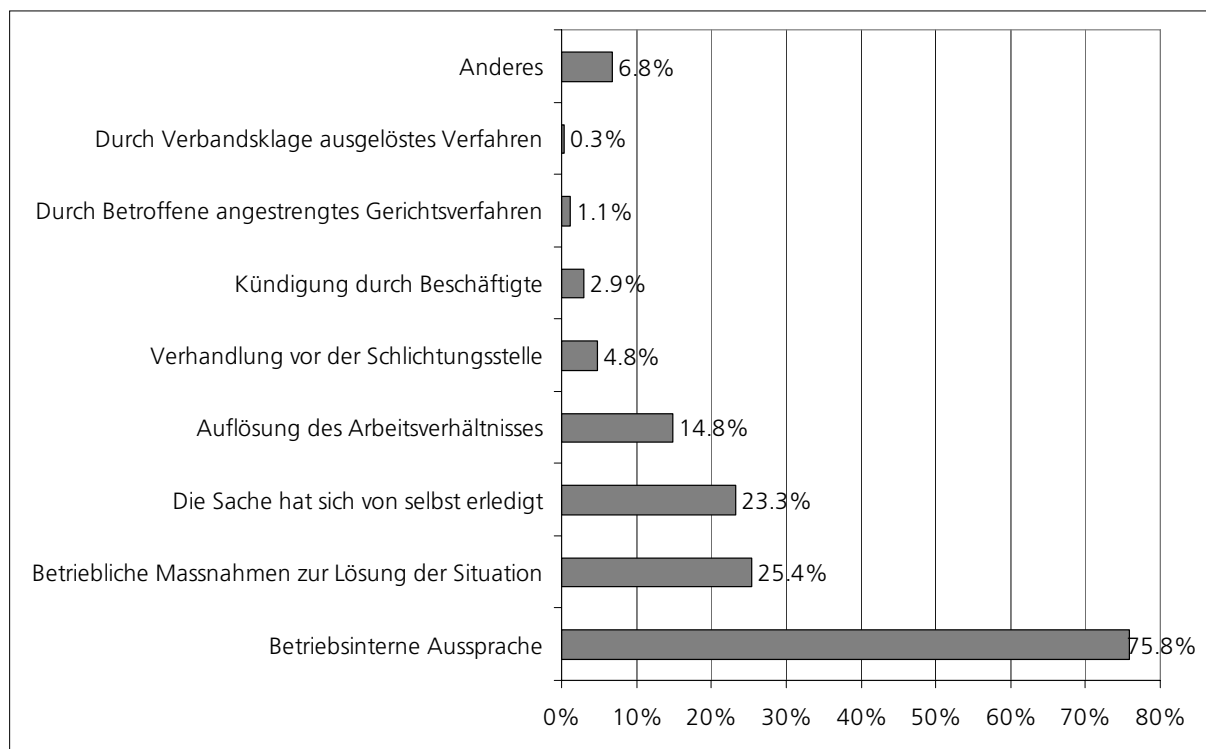
Welcher **Umgang** mit Beschwerden über Diskriminierung ist in den Betrieben üblich (vgl. **Abbildung 21**)? Eine betriebsinterne Aussprache ist in drei Vierteln der Fälle die Reaktion. Am zweithäufigsten wurden betriebliche Massnahmen zur Lösung der Situation genannt und beinahe ebenso häufig: Die Sache hat sich von selbst erledigt. Gut ein Siebtel der Personalverantwortlichen mit Konflikterfahrung nennen eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses, wesentlich weniger eine Kündigung durch die Beschäftigten. Einer oder eine von 20 Personalverantwortlichen mit Konflikterfahrung erlebte eine Verhandlung vor der Schlichtungsstelle, in Gerichtsverfahren nach GlG dagegen waren die wenigsten verwickelt.

Abbildung 20: Diskriminierungsarten, mit denen Personalverantwortliche konfrontiert waren



Quelle: Schriftliche Befragung von privaten und öffentlichen Unternehmen

Abbildung 21: Umgang mit Konflikten um Diskriminierung (Sicht der Personalverantwortlichen)



Quelle: Schriftliche Befragung von privaten und öffentlichen Unternehmen

### Welche Rahmenbedingungen fördern oder verhindern, dass Betroffene sich gegen eine Diskriminierung wehren?

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* macht eine Mehrheit klar, dass Betroffene eher nicht auf die Unterstützung der Arbeitskolleg/innen zählen können, wenn sie sich wehren. Ebenfalls hinderlich ist die von einer Mehrheit der **Organisationsvertreter/innen** festgehaltene Beobachtung, dass mit Leistungslöhnen der Nachweis von Lohndiskriminierung noch schwieriger wird. Den fehlenden Zugang zu Informationen für Betroffene und Verbände erachten sie generell als Problem. Hinderlich für ein Angehen gegen Diskriminierung ist für eine Mehrheit auch, dass der vorhandene Kündigungsschutz das Problem des Stellenverlusts nicht löst. Trotz dieser Bedenken lehnt eine klare Mehrheit der Befragten die Aussagen ab, dass auf eine Klage nach GlG verzichtet werden sollte, solange ein Arbeitsverhältnis besteht, und dass Lohnungleichheit nur umsetzbar sei, wenn eine grosse Nachfrage nach Arbeitskräften besteht.

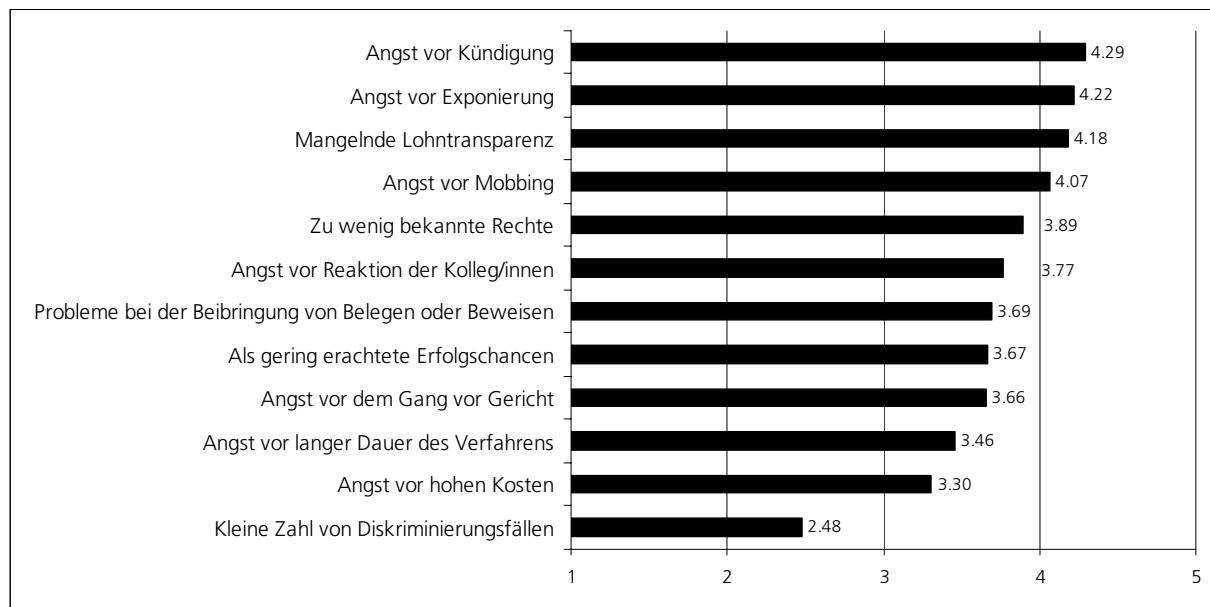
In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwälte/innen* wird deutlich, wie schwierig insbesondere ein individuelles Vorgehen gegen Diskriminierung ist. Wer über genügend Selbstvertrauen verfügt, durch Organisationen und privates Umfeld gut unterstützt wird, die Diskriminierung dank Wissen und Bewusstsein erkennt, genügend Alternativen auf dem Arbeitsmarkt und ein hohes Bildungsniveau hat, geht am ehesten gegen eine Diskriminierung vor. Sich zu wehren und die aktuelle Stelle zu behalten, ist für Arbeitnehmende insbesondere in der Privatwirtschaft aus Sicht der Befragten ein schwieriges Unterfangen: Trotz theoretischer Möglichkeit ist diese Option für viele in Realität kaum vorstellbar. Bei den Punkten, die ein Angehen gegen Diskriminierung hindern, wird an erster Stelle die Angst vor Kündigung genannt. Weiter werden Probleme im Nachweis der Diskriminierungen erachtet. Ebenfalls als hinderlich aufgeführt werden ökonomische Aspekte, insbesondere die angespannte Arbeitsmarktlage und der Spardruck bei der öffentlichen Hand.

### Was hindert Diskriminierte allenfalls daran, eine Klage oder Beschwerde nach GlG einzureichen?

In der *Befragung der Schlichtungsstellen* wurden **Schlichtungsstellen** mit Beratungserfahrung gefragt, ob sie aufgrund der eigenen Beratungstätigkeit gewisse Faktoren als Hindernisse für das Einreichen eines Schlichtungsbegehrens bzw. einer Klage einschätzen. Es zeigt sich, dass die bereits von den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. genannten Hindernisse sich beim Klageentscheid akzentuieren. Der am deutlichsten bejahte Hinderungsgrund ist die Angst vor Kündigung, die in 13 der 16 einbezogenen Kantone von den Schlichtungsstellen zustimmend genannt wird. Es folgen die Angst vor Exponierung und geringe Erfolgschancen. In etwa halb zustimmend und halb ablehnend beurteilen die Schlichtungsstellen die Beibringung von Beweisen und die Angst vor Mobbing als Hinderungsgrund. Kaum ein Hinderungsgrund ist in ihren Augen mangelnde Lohntransparenz, die Angst vor hohen Kosten, die Reaktion von Kolleg/innen sowie eine befürchtete lange Verfahrensdauer. Zusätzlich genannt werden je einmal die Angst vor Behinderung bei der künftigen Arbeitssuche sowie «zu aufwändig, fehlende Zivilcourage».

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* sehen die **Organisationsvertreter/innen** die Dinge beim Klageentscheid ähnlich (vgl. **Abbildung 22**), nur wird hier auch die mangelnde Lohntransparenz als sehr folgenreich erachtet. Von allen möglichen Klagehindernissen hat nur eines für sie wenig Bedeutung: Die kleine Zahl von Diskriminierungsfällen.

Abbildung 22: Einfluss von möglichen Gründen für ausbleibende Klagen nach GIG (Mittelwerte)



Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen  
Antwortformat von 5 = Sehr gross über 4 = Eher gross, 3 = Mittel, 2 = Eher klein bis 1 = Sehr klein.

Die Befragten in den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* finden grundsätzlich ein gerichtliches Vorgehen wichtig, weil die präventive Wirkung des GIG auch durch gewonnene Prozesse entsteht. Trotz dieser positiven Haltung nennen sie weitaus mehr Gründe dafür, auf ein Gerichtsverfahren zu verzichten, als dafür vor Gericht zu ziehen. Bei den Punkten, die gegen ein Gerichtsverfahren sprechen, steht ebenfalls mit grossem Abstand die Angst der Betroffenen vor Kündigung, aber auch vor Druck und Exponierung am Arbeitsplatz und im persönlichen Umfeld im Vordergrund. Weiter wird das Problem gesehen, dass ein Verfahren teuer und zeitlich aufwändig ist. Gleich häufig erwähnt wird, dass der Nachweis der Diskriminierung oft nicht möglich und deshalb ein Gerichtsverfahren zu riskant ist. Für den Gang vor Gericht sprechen genügend psychologische und finanzielle Ressourcen bzw. ein Netzwerk, das solche bereitstellt. Andererseits hängt die Entscheidung von der juristischen Einschätzung der Erfolgschancen ab.

### 10.3 Konfliktfälle vor der Schlichtungsstelle

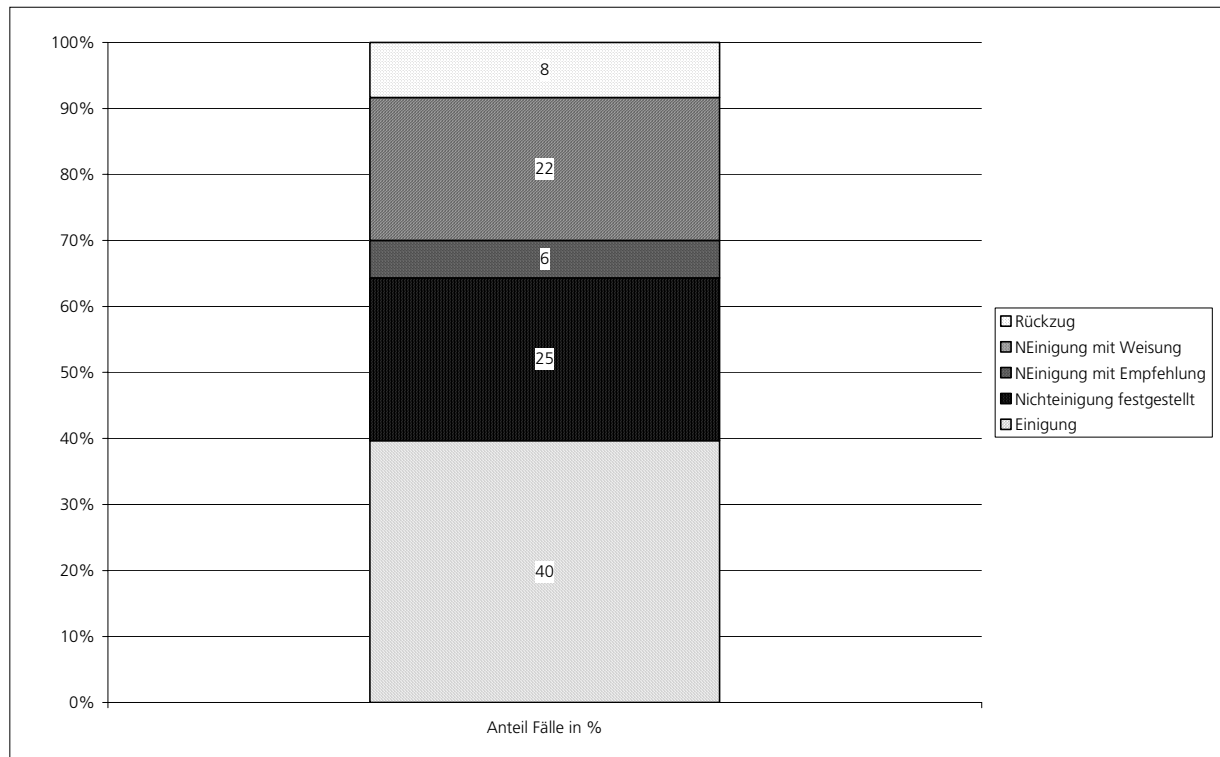
#### Wie viele Schlichtungsfälle gab es in den einzelnen Kantonen? Was waren die Themen? Zu welchem Ergebnis kamen sie?

Über die *Befragung der Schlichtungsstellen* kamen insgesamt 355 Schlichtungsverfahren zusammen, die statistisch ausgewertet wurden. Die Anzahl **Schlichtungsverfahren** pro Jahr hat sich seit 1999 nur noch geringfügig erhöht (vgl. Abbildung 2). Von einem Boom kann nicht die Rede sein.

Von allen **Diskriminierungsarten** hatten die Schlichtungsstellen am häufigsten Lohndiskriminierung zu behandeln (in 37% aller Fälle), an zweiter Stelle steht sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz (26%), an dritter Stelle diskriminierende Kündigung (17%). Mit etlichem Abstand folgen die Rachekündigungen (5%). Im öffentlichen Sektor geht es in weitaus den meisten Fällen um den Lohn, in der Privatwirtschaft ist

sexuelle Belästigung die häufigste Diskriminierungsart, dicht gefolgt von Lohndiskriminierung. Ebenfalls weitgehend ein Problem privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse ist die Kündigungsthematik: Rachekündigungen betrafen ausschliesslich den Privatsektor, diskriminierende Kündigungen kommen deutlich häufiger vor.

Abbildung 23: Erledigungsart



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 300.

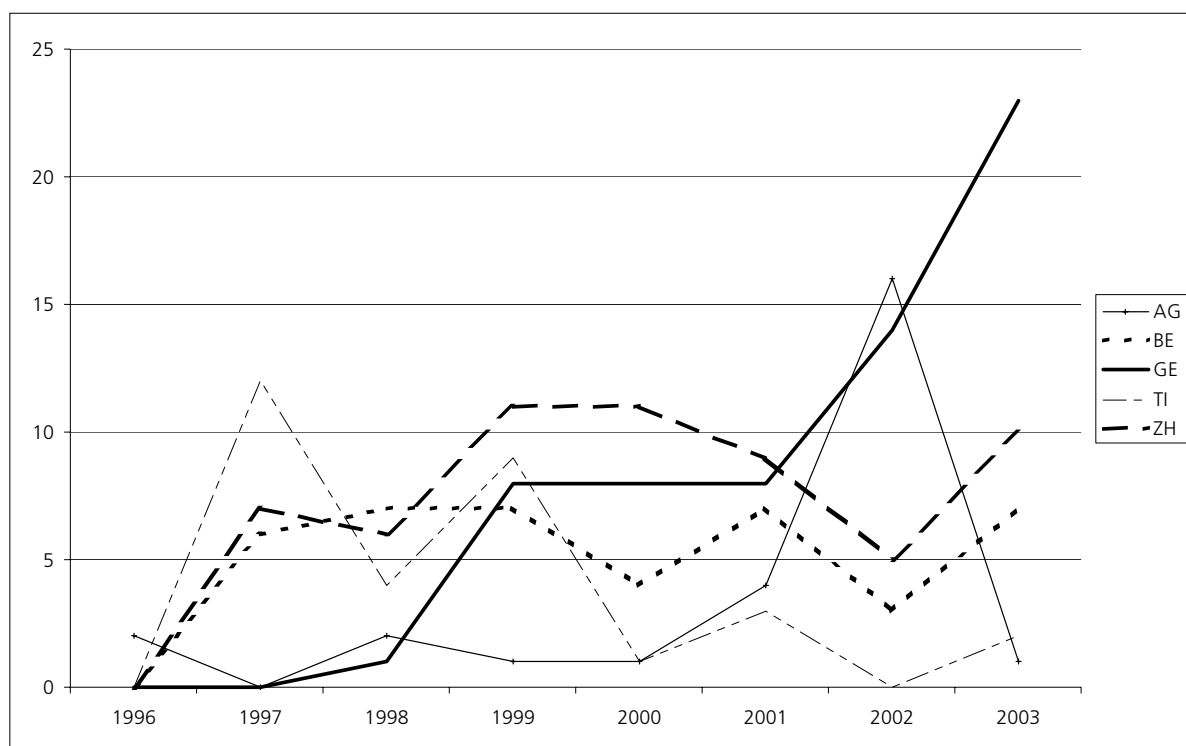
In 40 Prozent der Schlichtungsverfahren kommt eine **Einigung** zu Stande (vgl. **Abbildung 23**). Die Einigungsquote ist im öffentlich-rechtlichen Bereich (45%) etwas höher als im Privatsektor (38%). Generell kommen mindestens 54 Prozent der Fälle, in denen die Schlichtungsstelle keine Einigung erreichen kann, **vor Gericht**. In mehr als der Hälfte dieser Fälle erfolgt der Weiterzug automatisch. Die anderen 25 Prozent mussten von den Arbeitnehmenden beim zuständigen Gericht anhängig gemacht werden. In mindestens 22 Prozent gaben die Arbeitnehmenden nach der erfolglosen Schlichtung auf. Bei weiteren 24 Prozent der Nichteinigungsfälle ist nicht bekannt, ob sie weitergezogen wurden.

### Gibt es zwischen den einzelnen Kantonen systematische Unterschiede? Hängen diese mit den verschiedenen Organisationsformen der Schlichtungsstellen zusammen?

Die Gesamtzahl der Schlichtungsfälle pro Kanton variieren von 0 bis 65 (vgl. **Abbildung 26**). In vier Kleinkantonen kam es nach wie vor noch nie zu einer Schlichtung, drei weitere hatten nur je einen Fall. Der Anteil privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Fälle ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich gross. Genauso deutlich wie die Fallzahlen geht auch die **Entwicklung** in den einzelnen Kantonen auseinander. **Abbildung 25** zeichnet sie für ausgewählte Kantone nach: Während die Schlichtungsstelle in Genf erst nach 1998 Tritt fasste und die Fallzahlen vor 2001 eine Zeit lang stagnierten, hat seither eine

markante Aufwärtsbewegung eingesetzt. Umgekehrt im Tessin: Nachdem in den ersten Jahren relativ hohe Fallzahlen zu verzeichnen waren, sind diese seit dem Jahr 2000 auf einen Bruchteil des früheren Niveaus zusammengesackt. Die Berner Fallzahlen bewegen sich seit 1997 immer etwa auf dem gleichen Niveau und auch jene in Zürich stagnieren seit 1999. Die Spitze bei der Aargauer Kurve im Jahr 2002 war auf eine kantonale Besoldungsrevision zurückzuführen und nicht der Anfang einer nachhaltigen Trendwende.

Abbildung 24 Entwicklung der Anzahl Schlichtungsfälle pro Jahr in ausgewählten Kantonen



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen

Auch die Prozentanteile der wichtigsten **Diskriminierungsarten** sind von Stelle zu Stelle sehr unterschiedlich. So kommt sexuelle Belästigung in den Genfer Schlichtungsverfahren deutlich häufiger vor (53%) als in Zürich (26%). Desgleichen ist das Thema (Rache)Kündigung gewichtiger (39 statt 19%), der Anteil der Lohndiskriminierungsfälle dagegen ist etwas kleiner (34 gegenüber 40%).

Die **Einigungsquote** ist sehr unterschiedlich hoch. Sie liegt in Zürich, Basel und Bern um 60 Prozent, in Genf dagegen bei 19 Prozent. Der höhere Anteil privatrechtlicher Verfahren in Genf mag hier eine Rolle spielen. Die Resultate könnten dadurch beeinflusst sein, dass die Schlichtung in einzelnen Kantonen fakultativ sind, in anderen obligatorisch. Es wäre zu erwarten, dass die Einigungsquote bei freiwilligem Einlassen auf eine Schlichtung höher ist als unter dem Obligatorium. Das Argument scheint jedoch fraglich, da auch Stellen mit hohen Einigungsquoten dem Obligatorium unterstehen.

Eine weitere von Schlichtungsbeauftragten geäußerte Vermutung besagt, ein überzeugender Einigungsvorschlag durch die Schlichtungsstelle bedinge einen einfachen Schriftenwechsel zur Eruiierung der Sachlage aus der Sicht beider Seiten (vgl. **Tabelle 11**). Hier mag ein gewisser Zusammenhang bestehen: Alle Stellen mit Einigungsquoten um 60 Prozent können sich auf einen Schriftenwechsel stützen, Genf dage-

gen nicht. Ebenfalls untersucht wurden die Unterschiede der Einigungsquoten nach Diskriminierungsarten. Hier zeigt sich, dass die Einigungsquoten bei sexueller Belästigung (46%) höher sind als bei Lohndiskriminierung und diskriminierender Kündigung (je 33%). Zu keinen Einigungen kam es bisher im Bereich der Rachekündigungen.

Da in realen Konflikten oft arbeitsrechtliche Probleme, die im Obligationenrecht geregelt sind, und Diskriminierungen nach GIG Hand in Hand gehen, stellt sich die Frage, wer für solche **Mischkonflikte** zuständig ist. In sechs Kantonen dürfen die Schlichtungsstellen nach GIG solche Fälle nicht behandeln, in sieben anderen dagegen dürfen sie dies in jedem Fall und in sechs weiteren, wenn die Hauptklagepunkte das GIG betreffen. Bei den übrigen Schlichtungsstellen ist diese Frage nicht geregelt.

Tabelle 11: Beweismittel und Einfacher Schriftenwechsel

Kantone	Mündliche Befragung Parteien	Mündliche Befragung Drittpersonen	Einholen von amtl. Akten	Auskünfte	Gutach- ten	Gutachten Gleichstel- lungsbüro	Recht, Mischkon- flikte mit OR zu behandeln	Einfacher Schriften- wechsel
AG öff.r.	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Immer (öff.-r.)	Ja
AG p.r.	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Keine Regelung	Ja
AI	--	--	--	--	--	--	--	--
AR	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Immer	Nein
BE	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
BL	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Zum Teil	Nein
BS	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Zum Teil	Ja
FR	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	--
GE	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Immer	Nein
GL	Ja	Nein	Nein	Nein (!)	Nein	Nein	Keine Regelung	Nein (!)
GR	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Keine Regelung	Nein
JU	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Immer	Ja
LU	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Zum Teil	Ja
		Nein			Nein		Immer	Nein
NE	Ja	Nein (!)	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja
NW	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
OW	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Keine Regelung	Ja
SG	Ja	Ja	Nein (!)	Nein (!)	Nein	Nein (!)	Keine Regelung	Ja
SH	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
SO	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein (!)	Nein	Zum Teil	Ja
SZ	Ja	Nein (!)	Nein (!)	Nein (!)	Nein	Nein	Nein	Ja
TG	Ja	Nein (!)	Ja	Nein	Nein	Nein	Keine Regelung	Ja
TI	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Zum Teil	Nein
UR	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Keine Regelung	Ja
VD <sup>21</sup>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Immer	Ja
VS	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Keine Regelung	Ja
ZG	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Zum Teil	Ja
ZH	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein (!)	Nein (!)	Immer	Ja
<b>Gesamt</b>	<b>25 Ja</b>	<b>15 Ja</b>	<b>13 Ja</b>	<b>18 Ja</b>	<b>6 Ja</b>	<b>2 Ja</b>		<b>17 Ja</b>

Quelle: Eigene Erhebung. (!) = Schlichtungsstelle hat dieses Recht nicht, wünscht es sich aber.

Auf welche **Beweismittel** sich die Schlichtungsstellen stützen können, ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich (vgl. Tabelle 11).<sup>22</sup> In vier Kantonen erfolgt die Schlichtung allein aufgrund der mündlichen Befragung der Parteien. In 15 Kantonen dürfen zusätzlich Drittpersonen mündlich befragt werden, in 13 Kantonen haben die Schlichtungsstellen das Recht, amtliche Akten einzuholen, und in 18 Kantonen dürfen sie allgemein Auskünfte erfragen. Das Recht, Gutachten einzuholen, existiert in den wenigsten Kantonen. Dagegen kann die Schlichtungsstelle in 17 Kantonen einen Einfachen Schriftenwechsel anordnen.

<sup>21</sup> Die Angaben zur Waadt sind in mehreren Punkten widersprüchlich. Hier wurden die Mehrheitsmeinungen aufgenommen.

<sup>22</sup> Die Schlichtungsstelle AI hat dazu keine Angaben gemacht.

Wie viele Kompetenzen sollte eine Schlichtungsstelle in den Augen der Stellenleitenden überhaupt haben? Dies wurde durch zwei Aussagen ausgelotet: «Dass bereits die Schlichtungsstelle umfangreiche Abklärungen vornimmt, macht keinen Sinn. Dafür sind die Gerichte da.» Dem stimmen gut zwei Drittel zu, knapp ein Drittel möchten weiter gehen. «Die Schlichtungsstellen sollten auch Entscheidkompetenzen haben.» lehnen folgerichtig fast zwei Drittel ab.

### **Welche Erfahrungen haben Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. mit den Schlichtungsstellen und wie schätzen sie diese ein?**

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* wird das Schlichtungsverfahren von einer Mehrheit der **Organisationsvertreter/innen** als nützlich bezeichnet. Ein zu wenig niederschwelliges Schlichtungsverfahren steht bei den vorgegebenen Problemen an letzter Stelle.

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* wird deutlich, dass das Schlichtungsverfahren – sofern es freiwillig ist – von den Personen, die von Diskriminierung Betroffene beraten oder vertreten, primär dann genutzt wird, wenn die Qualität der Schlichtungsstelle überzeugt und wenn eine Gesprächsbereitschaft der Gegenpartei erwartet werden darf. Eine Schlichtungsstelle hingegen, die als qualitativ schlecht erachtet wird, wird gar nicht angerufen: «Ich habe im Kanton X nie einen Fall vor die Schlichtungsstelle gebracht, es würde mir nicht einfallen, auf die Schlichtungsstelle zu gehen. (...) ich schaue die einfach als fachlich zu wenig kompetent an und erachte das als Leerlauf.» Aufgrund der Erfahrung der Befragten ist die Qualität der Schlichtungen je nach Kanton sehr unterschiedlich und zum Teil ungenügend. Schweizweite Vorgaben über Qualität und Kompetenzen der Schlichtungsstelle und eine Zentralisierung scheinen als mögliche Lösung auf. Ein obligatorisches Schlichtungsverfahren wird demgegenüber nur sehr vereinzelt als Gewinn erachtet.

### **Welche Erfahrungen haben Arbeitgebende mit den Schlichtungsstellen und wie schätzen sie diese ein?**

Diese Frage wurde in der *Unternehmensbefragung* den **Personalverantwortlichen** mit Konflikterfahrung gestellt. Doch auch von ihnen hat der Grossteil keinen Kontakt mit Schlichtungsstellen nach GIG gehabt: Von jenen, die eine Einschätzung abgeben, empfinden 67 Prozent die Beratung durch die Schlichtungsstelle als gut bis sehr gut, weitere 27 Prozent als mittel und nur 6 Prozent als schlecht oder sehr schlecht. Ähnlich positiv äussern sie sich zum Schlichtungsverfahren insgesamt, das von 62 Prozent als gut eingeschätzt wird.

### **Wo nehmen die Schlichtungsstellen selber Stärken und Schwächen des GIG wahr? Wo sehen sie Probleme?**

Die **Schlichtungsstellen** wurden in der *Befragung der Schlichtungsstellen* mit vier Aussagen konfrontiert, welche in der Diskussion immer wieder erwähnte Probleme der Umsetzung des GIG aufnehmen. Die höchste Zustimmung von über 90 Prozent erreichte die Aussage «Diskriminierungen werden von den Betrieben oft nicht als solche erkannt.» Nur zwei Stellen äussern sich dazu ablehnend. Die zweithöchste Zustimmung erreicht die Aussage «Der Kündigungsschutz im GIG ist ausreichend.» 71 Prozent sind damit eher oder völlig einverstanden. Auf den ersten Blick scheint dieses Resultat im Widerspruch zu stehen mit der oben erwähnten Tatsache, dass die Schlichtungsstellen die Angst vor Kündigung als wichtigsten Hin-



derungsgrund erachten. Doch es ist nicht notwendigerweise ein Widerspruch: Es kann auch die Meinung zum Ausdruck bringen, dass dieses Problem nicht über den Kündigungsschutz im GIG lösbar ist.

Zustimmung erreicht auch die Aussage *«Die Sachverhaltsermittlung wird oft dadurch erschwert, dass die Arbeitgebenden kein Interesse haben, belastendes Material herauszugeben.»* Zwei Drittel stimmen hier eher oder völlig zu. Verhalten ist die Zustimmung zur Aussage *«Die Arbeitgebenden verhalten sich in der Regel kooperativ.»* Keine einzige Stelle stimmt hier völlig zu, 58 Prozent aber eher. Auch diese zwei Resultate widersprechen sich zu einem gewissen Grad. In Kombination könnten sie dahingehend interpretiert werden, dass die Arbeitgebenden in der Regel durchaus bereit sind, sich am Schlichtungsverfahren im Rahmen des von ihnen Verlangten zu beteiligen und die Schlichtungsstellenleitenden ihnen nicht persönlich verübeln, wenn sie dabei ihre Interessen bestmöglich vertreten, sondern im Zurückhalten von Informationen eher ein strukturelles Problem sehen.

### 10.4 Konfliktfälle vor Gericht

Im Folgenden wird analysiert, wie viele und was für Gerichtsfälle zum GIG es in den ersten siebeneinhalb Jahren seiner Existenz gegeben hat, wie ihr Weg durch die Instanzen verlief und wie sie entschieden wurden. Auch werden Geschlecht, Berufe und Branchen der Klagenden etwas genauer betrachtet.

#### Wie viele Prozesse gab es seit Inkrafttreten des GIG?

Insgesamt kamen durch die Erhebung bei den Gerichten 269 auswertbare Gerichtsentscheide zusammen, davon waren 245 Urteile und 21 Abschreibungen. Auch wenn sicher noch immer nicht alle Gerichtsentscheide erfasst sind, dürfte die Abdeckung bei den Urteilen hoch sein und damit repräsentativ für die schweizerische Rechtssprechung im Bereich des Gleichstellungsgesetzes.

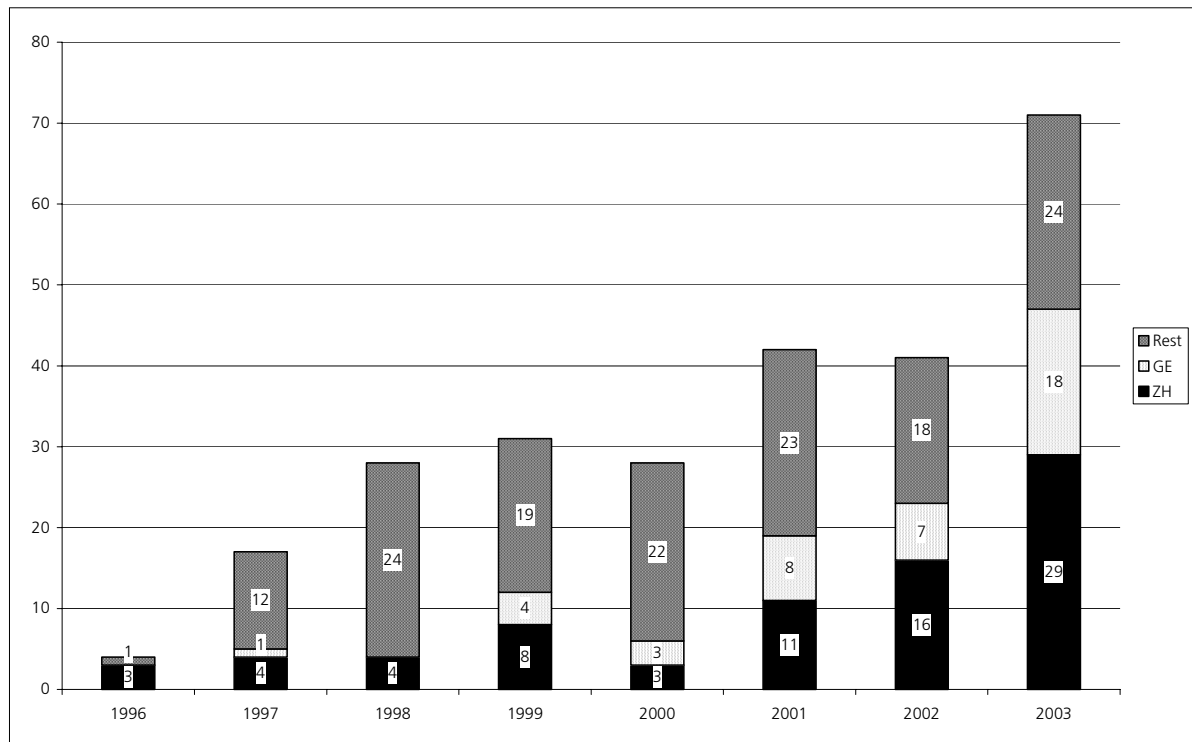
Wie die *Statistische Grobauswertung der Gerichtsentscheide* zeigt, ist die Verteilung der Gerichtsentscheide über die Kantone sehr ungleich (vgl. **Abbildung 26**). Fast ein Drittel betrifft allein den Kanton Zürich. Es folgen Genf, die Waadt und Solothurn. Die Entscheide, die sich auf die genannten vier Kantone beziehen, machen gegen zwei Drittel aller Gerichtsentscheide aus. Mehr als zehn Entscheide existieren daneben nur für die Kantone Basel-Stadt und St. Gallen. Unter den kleinen Kantonen hat auch der Jura im Verhältnis zur Beschäftigtenzahl relativ viele Gerichtsfälle. Am anderen Ende der Skala stehen sechs Kantone ganz ohne GIG-Gerichtsentscheide.

Die Ungleichverteilung ist auch unter den einzelnen Gerichten ausgeprägt. Die meisten Entscheide mit Bezug zum Gleichstellungsgesetz hat das Bundesgericht gefällt (56, davon 44 öffentlich-rechtlich und 12 privatrechtlich), dicht gefolgt vom Verwaltungsgericht Zürich (52). Unter den rein zivilrechtlichen Instanzen weist das Tribunal des prud'hommes in Genf (29) mit Abstand die höchste Anzahl Entscheide auf. Das vergleichbare Arbeitsgericht Zürich hatte dagegen nur sechs Fälle zu beurteilen.<sup>23</sup> Gerichte mit über fünf GIG-Entscheiden existieren auch in Solothurn, St. Gallen, der Waadt und in den beiden Basel.

---

<sup>23</sup> Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in Zürich ein sehr viel höherer Anteil Fälle bereits vor der Schlichtungsstelle mit Einigung erledigt werden.

Abbildung 25: Anzahl Gerichtsentscheide nach Jahren in ausgewählten Kantonen



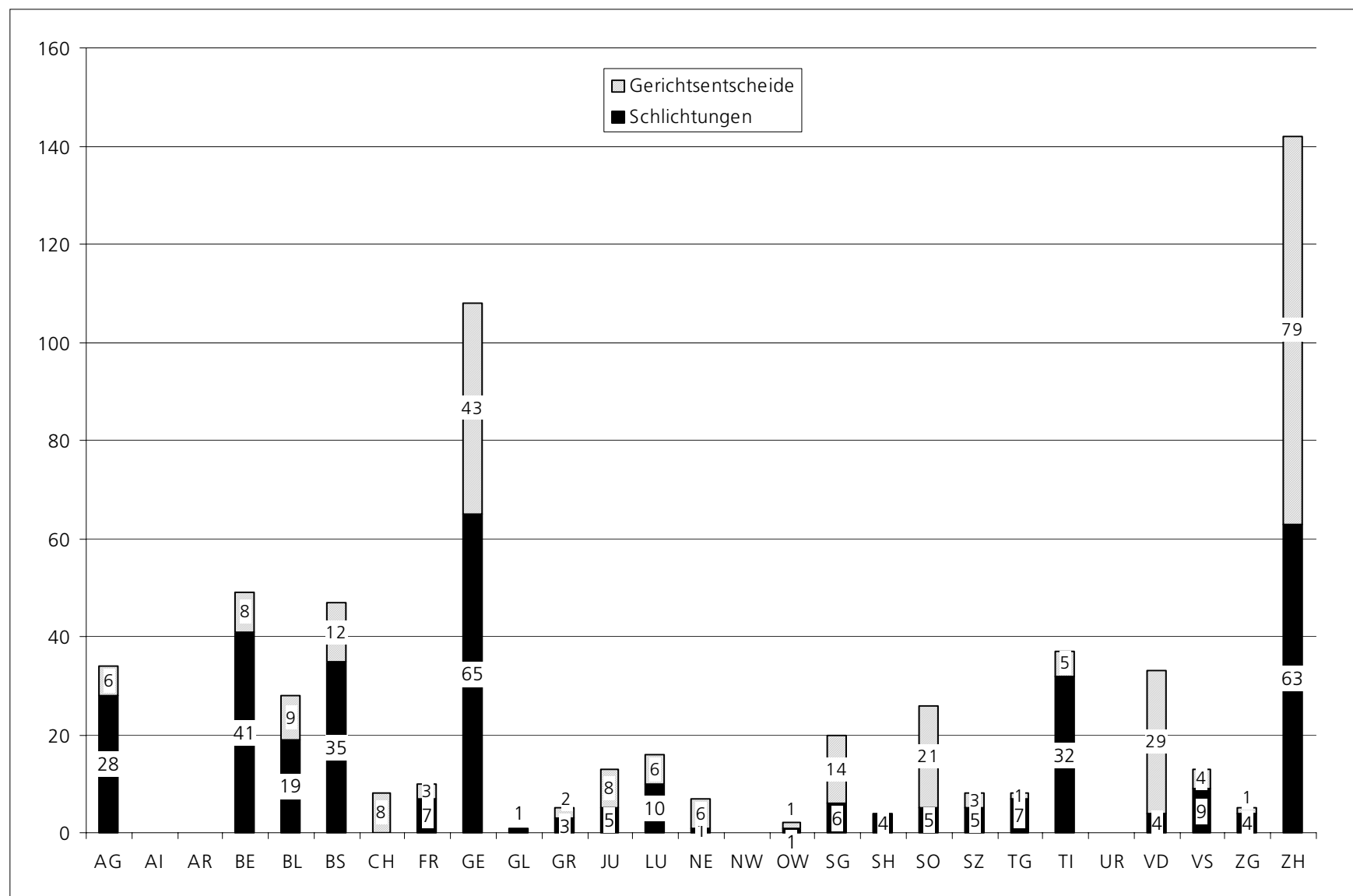
Quelle: Datenbank Gerichtsurteile. N=262.

Wird von Genf und Zürich abgesehen, so hat sich die Zahl der Gerichtsurteile seit 1998 immer in der Bandbreite zwischen 18 und 24 Fällen auf und ab bewegt (vgl. **Abbildung 25**). Allein in den zwei erwähnten Kantonen sind die Fallzahlen markant angestiegen. Die Gründe dafür sind jedoch sehr unterschiedlich. In **Genf** ist die Zunahme auf privatrechtliche Verfahren zurückzuführen, die in 11 von 18 Fällen sexuelle Belästigung betrafen. In **Zürich** dagegen betreffen 28 von 29 Fällen im Jahr 2003 Pflegeberufe. 22 sind Entscheide des Verwaltungsgerichts, die meisten reine Folgefälle von vier erfolgreichen Lohngleichheitsverfahren verschiedener Berufsgruppen im Gesundheitswesen.

Der Vergleich zwischen den Entwicklungen im öffentlich-rechtlichen und im privatrechtlichen Bereich zeigt für den Privatsektor ein unregelmässigeres Bild als die Gesamtentwicklung, ein Bild, das auch Einbrüche bei den Entscheidungszahlen mit umfasst. In beiden Bereichen jedoch ist der Gesamttrend der Anzahl Entscheide nach relativer Stabilität zwischen 1998 und 2000 zunehmend. Diese Zunahme ist im Jahr 2003 besonders ausgeprägt.

## 10 Charakteristika von Diskriminierungsfällen

Abbildung 26: Schlichtungen und Gerichtsentscheide nach Kantonen



Quelle: Befragung der Schlichtungsstellen. N = 325. Datenbank Gerichtsurteile. N=264. Die Bundesgerichtsurteile wurden den Kantonen zugerechnet, die sie betrafen. Die Spalte CH betrifft Entscheide der Eidg. Personalrekurskommission plus dazu gehörige Bundesgerichtsurteile.

### Wie war der Weg der Gerichtsverfahren durch die Instanzen?

Von den 269 in der *Statistischen Grobauswertung der Gerichtsentscheide* ausgewerteten Urteile und Abschreibungen stammen 81 von erstinstanzlichen und 34 von zweitinstanzlichen Zivilgerichten, 92 von Verwaltungsgerichten, 56 vom Bundesgericht und die letzten sechs vom Eidg. Personalrekursgericht. Bei zwei Dritteln der Gerichtsentscheide handelt es sich um den ersten Entscheid in gleicher Sache (vgl. **Tabelle 12**). Die Entscheide lassen sich also letztlich 176 einzelnen Fällen zuordnen, die teilweise über mehrere Instanzen laufen. Gut ein Viertel aller Entscheide nämlich stammen von einer Zweitinstanz und die restlichen sind 3. bis 6. Urteile in gleicher Sache. Bevor die Angelegenheit vor Gericht kam, verhandelten oft schon andere Instanzen: 93 Entscheide betrafen Verfahren, die schon vor einer **Schlichtungsstelle** gewesen waren. Und bei 70 öffentlich-rechtlichen Entscheiden lag vorgängig der **Rekursentscheid** einer Behörde vor.

Tabelle 12: Gerichtsentscheide in der gleichen Sache

Wievielter Entscheid	Anzahl	In %
1. Gerichtsentscheid	176	66.4
2. Gerichtsentscheid	70	26.4
3. Gerichtsentscheid	12	4.5
4. Gerichtsentscheid	5	1.9
5. Gerichtsentscheid	1	0.4
6. Gerichtsentscheid	1	0.4

Quelle: Gerichtsdatenbank. N = 265.

GLG Klagende gaben sich oft nicht schon mit dem ersten Gerichtsentscheid zufrieden. Von 192 potenziell weiterziehbaren Entscheiden (ohne Bundesgerichtsentscheide und Abschreibungen etc.) wurde gegen 71 **Rechtsmittel eingelegt**, gegen 82 nicht. Bei 37 Entscheiden ist nicht bekannt, ob sie weitergezogen wurden. Der Vergleich nach Gerichtstypen zeigt, dass in diesem jungen Rechtsgebiet ein ausserordentlich hoher Anteil der Entscheide erstinstanzlicher Zivilgerichte weitergezogen wurden, nämlich praktisch jeder zweite Entscheid. Bei den Verwaltungsgerichten wurden zwischen einem Drittel und der Hälfte der Entscheide weitergezogen. Im privatrechtlichen Bereich sind die Weiterzüge je nach Diskriminierungsart sehr unterschiedlich: Zwei Drittel der erstinstanzlichen Lohnentscheide wurden weitergezogen und gar sechs von sieben Entscheiden, in denen eine Racheündigung eine Rolle spielte. Bei sexueller Belästigung und diskriminierender Kündigung war es knapp weniger als ein Drittel.

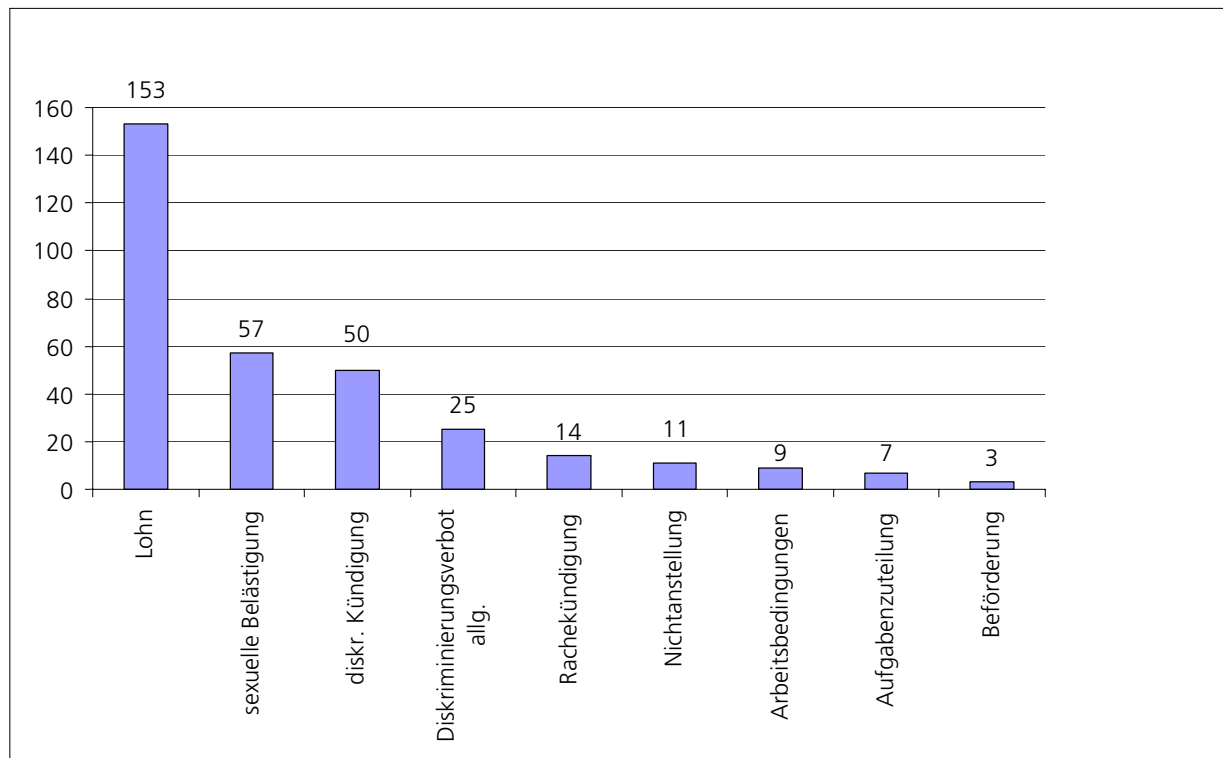
In der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* fällt auf, dass ein grosser Teil der für die Klagenden erfolgreichen Fälle über mehrere gerichtliche Instanzen erstritten werden musste. Circa die Hälfte der erfolgreichen Fälle werden in erster gerichtlicher Instanz erledigt und die andere Hälfte muss sich über mindestens zwei Instanzen kämpfen. Das Bild ist jedoch je nach Kanton unterschiedlich. In der Waadt wurden nur 30 Prozent der erfolgreichen Verfahren bereits in erster Instanz erledigt, ganze 70 Prozent durchliefen mindestens zwei Instanzen, 10 Prozent gar drei. Demgegenüber wurden im Kanton Zürich gegen 70 Prozent der erfolgreich ausgegangenen Fälle bereits in erster Instanz endgültig entschieden.

### Welche Diskriminierungstatbestände waren betroffen?

Die *Statistische Grobauswertung der Gerichtsentscheide* macht deutlich, dass es in den einzelnen Gerichtsentscheiden gleichzeitig um mehrere Diskriminierungsarten gehen kann. So sind insbesondere Rachekündigungen immer und diskriminierende Kündigungen oft mit anderen Diskriminierungsarten kombiniert. Dies muss bei den folgenden Auswertungen berücksichtigt werden.

Viel ausgeprägter als die Schlichtungsverfahren sind die Gerichtsentscheide von der Lohngleichheitsfrage dominiert (vgl. **Abbildung 27**). Mit deutlichem Abstand folgen jedoch auch hier als nächstes sexuelle Belästigung und diskriminierende Kündigung. Die nächste Kategorie «Diskriminierungsverbot allg.» umfasst neben Diversen vier Entscheide zu Diskriminierung aufgrund einer Schwangerschaft, drei Entscheide zu Fragen rund um die Pensionierung sowie zwei Entscheide, welche die Aufhebung von Frauenarbeitsplätzen im Rahmen von Restrukturierungen betrafen. In 14 Entscheiden spielt eine Rachekündigung eine Rolle. Die einzige andere Diskriminierungsart mit über zehn Entscheiden ist die Nichtanstellung. Auffällig ist, dass diskriminierende Praktiken rund um Weiterbildung und Beförderung, welche in der betrieblichen Gleichstellungsarbeit einen hohen Stellenwert besitzen, kaum je gerichtlich eingeklagt wurden.

Abbildung 27: Art der Diskriminierung



Quelle: Datenbank Gerichtsurteile. N=269. Mehrfachnennungen möglich.

Aus der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* ist besonders bemerkenswert, dass unter Einbezug der Rachekündigungen in einem hohen Anteil der Fälle rechtswidrige Beendigung der Arbeitsverhältnisse geltend gemacht wird (Waadt 37,5%, Zürich 26%).

Im Vergleich zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstellungsverhältnissen sind die Diskriminierungsarten ähnlich ungleich verteilt wie bei den Schlichtungsverfahren. Im **öffentlichen Sektor** betrifft die geltend gemachte Diskriminierung in fast 80 Prozent der Gerichtsentscheide den Lohn. Die nächsthäufigste Diskriminierungsart, diskriminierende Kündigung, betrifft noch 8.5 Prozent der Entscheide. In der **Privatwirtschaft** ist sexuelle Belästigung die am häufigsten vor Gericht verhandelte Diskriminierungsart (40%). Relativ dicht auf folgen jedoch auch Lohnungleichheit (34%) und diskriminierende Kündigung (31%). Die Rache Kündigung spielt eine wesentlich grössere Rolle als im öffentlichen Sektor: Während sie dort in 1 von 142 Entscheiden vorkommt, ist sie hier in mehr als 1 von 10 Gerichtsentscheiden ein Thema.

Wie bereits bei den Schlichtungsverfahren lässt sich auch bei den Gerichtsentscheiden eine sehr ungleiche Verteilung der eingeklagten Diskriminierungsarten **nach Kantonen** ausmachen. Mit der Ausnahme von Basel-Stadt spielt das Thema sexuelle Belästigung vor den Gerichten der Deutschschweiz nur eine marginale Rolle. In den Kantonen Genf und Waadt dagegen ist es die am häufigsten von Gerichten zu beurteilenden Diskriminierungsart. Umgekehrt sind Lohnklagen in der Deutschschweizer Kantonen deutlich häufiger. Das Gewicht dieser Diskriminierungsart ist in Solothurn und Zürich am grössten.

### Wie wurden die Klagen und Beschwerden nach GIG vor Gericht entschieden?

Die Urteile fielen, wie die *Statistische Grobauswertung der Gerichtsentscheide* zeigt, relativ selten voll zu Gunsten der Arbeitnehmenden aus (16%). Sie waren für die Arbeitnehmendenseite etwas häufiger mehrheitlich positiv (26%). Die ablehnenden Urteile überwogen aber insgesamt: 14 Prozent waren mehrheitlich negativ und 44 Prozent voll zu ihren Ungunsten. In 36 Entscheiden (13%) wurden Forderungen aus formellen Gründen abgewiesen. Negativ für die Arbeitnehmenden wirkte sich dies vor allem vor Verwaltungsgerichten aus, bei denen ein Drittel der ablehnenden Entscheide formelle Gründe hat, sowie vor Bundesgericht, bei dem formelle Gründe für knapp die Hälfte der ablehnenden Entscheide verantwortlich sind. Die ersten Instanzen entschieden sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privatrechtlichen Bereich häufiger nicht zu Gunsten der Arbeitnehmenden als die Rekursinstanzen.

Zu den einzelnen **Diskriminierungsarten**: Bei Entscheiden zu Lohndiskriminierung folgt die «Erfolgsrate» in etwa dem Gesamtdurchschnitt. Entscheide, in denen es (auch) um diskriminierende Kündigung geht, fallen besonders häufig zu Ungunsten der Arbeitnehmenden aus (30% positiv, 68% negativ). Günstiger ist das Bild für sie bei Entscheiden, in denen es (auch) um eine Rache Kündigung ging (50% positiv, 43% negativ). Bei allen bisher erwähnten Diskriminierungsarten spielt die Beweislast erleichterung. Dies ist nicht der Fall bei Nichtanstellung und sexueller Belästigung. Die Entscheide zu diesen beiden Diskriminierungsarten fallen zwar tendenziell für die Arbeitnehmenden etwas ungünstiger aus als im Gesamtdurchschnitt. Die Differenz ist aber deutlich kleiner als jene zwischen den verschiedenen Diskriminierungsarten mit gleicher Beweisregelung. Sexuelle Belästigung ist gleichzeitig auch jene Diskriminierungsart, für die am häufigsten voll zu Gunsten der Arbeitnehmenden entschieden wurde. Insgesamt kamen Arbeitnehmende bei den Diskriminierungsarten diskriminierende Kündigung sowie Nichtanstellung vor Gericht am seltensten durch.

### Welche Prozessdauern ergaben sich?

In der *Statistischen Grobauswertung der Gerichtsentscheide* wurde erhoben, wie viel Zeit bis zu einem einzelnen Entscheid zwischen Eingangs- und Urteilsdatum verstreicht. Bei einem Verfahren, das sich über mehrere Instanzen hinzieht, summieren sich diese Zeitspannen entsprechend. In den Auswertungen sind jeweils **Mittelwert** und **Median** ausgewiesen, wobei ersterer die durchschnittliche Dauer angibt und der Median aussagt, nach wie langer Zeit die Hälfte aller Fälle erledigt ist. Da der Median weniger empfindlich auf Ausnahmen reagiert, wird er hier als zentraler Wert betrachtet. Gesamtschweizerisch liegt er bei 7.3 Monaten. In dieser Frist sind in der Schweiz also die Hälfte aller GIG-Gerichtsentscheide gefällt. Die durchschnittliche Verfahrensdauer dagegen liegt bei 15 Monaten, weil sich einzelne Entscheide mitunter sehr viel länger hinziehen. Das gesamtschweizerische Maximum liegt bei 88 Monaten, also über sieben Jahren für einen einzelnen Entscheid, das Minimum bei einem halben Monat.

Aussagekräftiger als die Gesamtwerte sind Differenzierungen, die erste erfolgt nach **Gerichtstyp** (vgl. **Tabelle 13**). Wird der Median betrachtet, so zeigt sich, dass die Entscheide erstinstanzlicher Zivilgerichte (7.5 Monate) tendenziell mehr Zeit beanspruchten als die Entscheide der zweitinstanzlichen Zivilgerichte (5.2 Monate). Am meisten Zeit brauchen die Verwaltungsgerichte (8.6 Monate). Bei den letzten beiden Kategorien liegt der Mittelwert viel höher als der Median, was darauf verweist, dass sich einzelne Verfahren sehr lange dahinziehen. Dies spiegelt sich auch in den Maximalwerten. Das Bundesgericht kommt wieder schneller zum Entscheid (6.4 Monate). Es kennt auch keine derartigen Ausreisser gegen oben. Bei diesem Vergleich ist jedoch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Sachverhaltsabklärungen vor den ersten Instanzen in der Regel aufwändiger sind und vom Bundesgericht in der Regel keine Sachverhaltsabklärungen getätigt werden. Besonders viel Zeit beanspruchen Entscheide zu **Verbandsklagen**.

Tabelle 13: Verfahrensdauer für einen einzelnen Entscheid (in Monaten)

	auswertbare Fälle	Mittelwert	Median	Minimum	Maximum
<b>Gerichtstyp</b>					
Erstinstanzliches Zivilgericht	74	10.1	7.5	1.1	66.5
Zweitinstanzliches Zivilgericht	21	18.7	5.2	2.0	66.2
Verwaltungsgericht	77	21.5	8.6	0.5	87.7
Bundesgericht	25	8.7	6.4	2.0	26.5
<b>Verbandsklagen</b>	28	34.9	34.1	3.5	78.3
<b>Kanton</b>					
GE	39	11.8	9.6	3.1	35.0
VD	19	18.0	11.8	2.0	64.3
ZH	60	18.4	5.8	0.5	87.7
<b>Diskriminierungsart</b>					
Lohndiskriminierung	116	20.0	8.7	0.5	87.7
Diskriminierende Kündigung	39	8.3	5.5	1.0	30.3
Sexuelle Belästigung	46	10.8	8.7	1.7	47.3
<b>Gesamt</b>	<b>203</b>	<b>15.0</b>	<b>7.3</b>	<b>0.5</b>	<b>87.7</b>

Quelle: Datenbank Gerichtsurteile.

Ein Vergleich nach **Diskriminierungsarten** bestätigt, dass es vor allem die Lohnverfahren sind, die sich sehr in die Länge ziehen können. Beim Vergleich zwischen den drei **Kantonen** mit den meisten Fällen zeigt sich in der Waadt das ungünstigste Bild. Hier sind nach einem Jahr erst die Hälfte der eingegangenen GIG-Klagen beurteilt. In Genf dauert dies ein gutes Dreivierteljahr. In Zürich koexistieren der tiefste

Median und der höchste Mittelwert. Die Spannweite der Verfahrensdauern ist immens. Alle Zürcher Entscheide, die über zwei Jahre in Anspruch nahmen, betrafen Lohngleichheitsverfahren vor dem Verwaltungsgericht.

In der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* wurde die **Gesamtverfahrensdauer** der untersuchten Fälle über alle Instanzen hinweg rekonstruiert. Die insgesamt 16 Fälle in der Waadt dauern durchschnittlich zwei Jahre und zwei Monate bis zur rechtskräftigen Erledigung. Zwei Fälle ziehen sich allerdings über mehr als sieben Jahre hin, der eine davon ist nach wie vor hängig. Beide betrafen Lohngleichheitsprozesse mit Gutachtenerstellung. Selbst ohne Berücksichtigung dieser beiden Extremfälle dauerten die vier andern Lohngleichheitsfälle in der Waadt durchschnittlich drei Jahre und vier Monate – wovon in einem Fall zwei Jahre sechs Monate nur für die erste Instanz. Im Kanton Zürich liegt der Gesamtdurchschnitt bei zweieinhalb Jahren, wenn man zwei Ausreisser gegen oben ausschliesst. Dieser relativ hohe Wert hat mit dem Gewicht von grossen Lohnverfahren im Kanton Zürich zu tun, die jeweils erst abgeschlossen waren, wenn im Anschluss ans rechtskräftige Urteil noch eine Vereinbarung über die Nachzahlungen und Neueinstufungen folgte. Die genannten Ausreisser, zwei parallele Lohnverfahren von Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen, erreichten die gesamtschweizerische Rekordlänge von über zehn Jahren. Es handelt es sich hier nicht um Verbandsklagen.

### Wie viele Fälle waren öffentlich-rechtlich und wie viele privatrechtlich?

Von den 269 in der *Statistischen Grobauswertung der Gerichtsentscheide* analysierten Entscheiden betrafen 142 (54 %) öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse und 122 (46%) privatrechtliche. Fünf Fälle liessen sich keinem der zwei Rechtsgebiete zuordnen. Das relative Übergewicht des öffentlichen Sektors erklärt sich teilweise dadurch, dass Frauen in diesem Bereich häufiger beschäftigt sind.<sup>24</sup> Der Anteil öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Entscheide ist je nach Kanton ganz unterschiedlich. In vier Kantonen (AG, GE, SG, VD) dominieren privatrechtliche Entscheide deutlich, in gleich vielen anderen (FR, SO, VS, ZH) öffentlich-rechtliche. In neun Kantonen (BE, BL, BS, GR, JU, LU, NE, SZ, TI) sind beide Bereiche in etwa gleich stark vertreten, die übrigen haben nur einzelne oder gar keine Fälle. In der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* sind in der Waadt nur 13 Prozent der betroffenen Arbeitsverhältnisse öffentlich-rechtlicher Natur, im Kanton Zürich hingegen 70 Prozent.

### Wie verteilen sich die Fälle auf Berufe, Branchen, Geschlecht etc.?

Aus der *Statistischen Grobauswertung der Gerichtsentscheide* ist bezüglich **Geschlechterverteilung** bekannt, dass höchstens fünf Prozent der Klagenden Männer sind. Die Verteilung nach **Berufen** ist in **Abbildung 28** ausgewiesen. Gut jeder fünfte Entscheid betraf Pflegeberufe, fast jeder fünfte Entscheid Lehrkräfte – von Kindergärtnerinnen über Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen bis zu Berufsschullehrerinnen im Krankenpflegebereich. Zusammen drehen sich 40 Prozent aller Gerichtsentscheide allein um diese zwei Berufsgruppen. Werden noch Beamtinnen und soziale Berufe dazu genommen, geht es in über der Hälfte aller Gerichtsentscheide um im öffentlichen Sektor konzentrierte Beschäftigtengruppen. Es folgen Büroberufe, Verkauf, Arbeiterinnen und sonstige tief Qualifizierte sowie das Gastgewerbe.

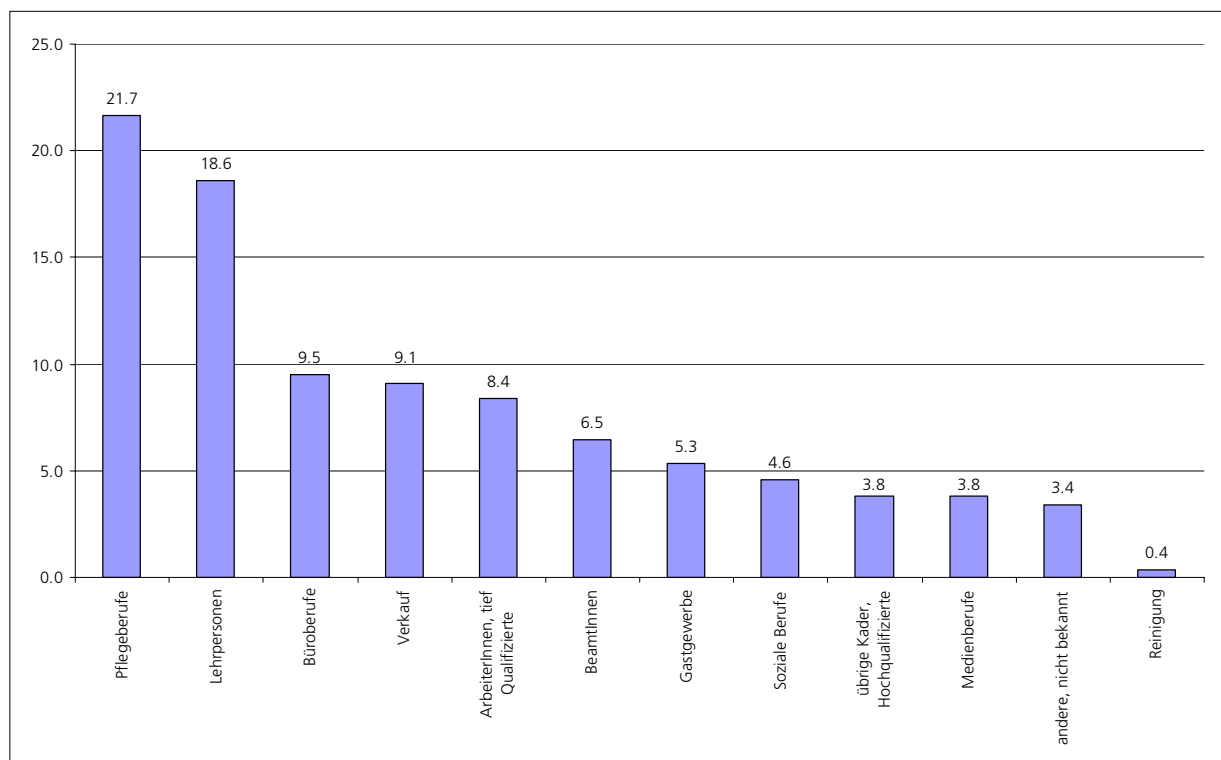
---

<sup>24</sup> Das Übergewicht des öffentlich-rechtlichen Bereichs ist noch ausgeprägter, wenn in Rechnung gestellt wird, dass der Erstentscheid hier oft der (nicht erfasste) Rekursentscheid einer Behörde ist und dass deshalb eine gerichtliche Instanz weniger besteht.



Welche Berufsgruppen welche Diskriminierungsarten geltend machen, folgt dem Muster, das sich auch bei den Schlichtungsverfahren abzeichnet: Personen aus Pflege- und Lehrberufen, aber auch sonstige Kader und Hochqualifizierte sowie Medienleute klagen am häufigsten Lohnungleichheit ein. Dies trifft für die sozialen Berufe und die Beamtinnen ebenfalls zu, wenn auch etwas weniger ausgeprägt. In den Büro- und Verkaufsberufen sowie im Gastgewerbe dagegen dominiert sexuelle Belästigung. Gemischt ist das Bild bei Arbeiterinnen und sonstigen tief Qualifizierten: Bei ihnen geht es etwa gleich oft um Lohndiskriminierung wie um sexuelle Belästigung. Diskriminierende Kündigung spielt für Berufsleute aus dem Verkauf eine grosse Rolle. Der Anteil ist bei den Büroberufen und im Gastgewerbe ebenfalls hoch. Diese Diskriminierungsart kommt jedoch in praktisch allen Berufsgruppen vor. Bei den Racheenkündigungen stehen die Büroberufe anteilmässig an der Spitze. Die Konzentration auf weniger privilegierte Berufsgruppen ist hier weniger ausgeprägt.

Abbildung 28: Berufsgruppen (% der Entscheide)



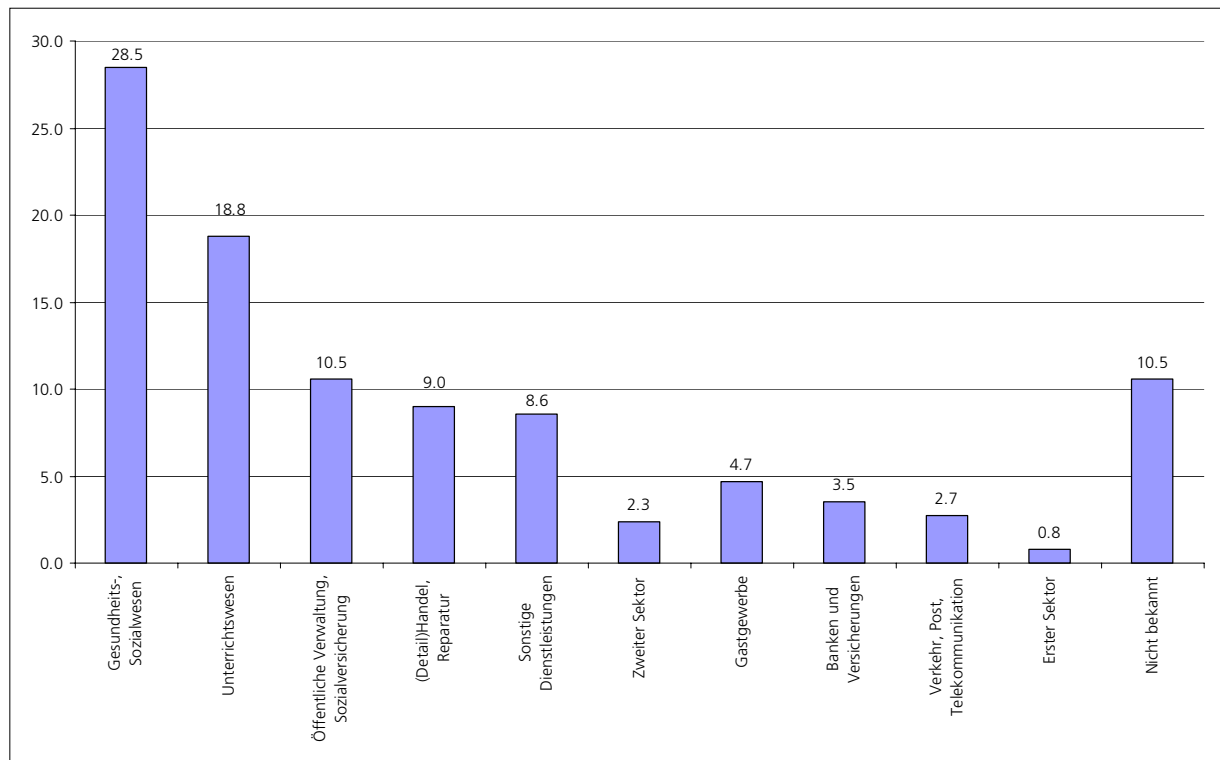
Quelle: Datenbank Gerichtsurteile. N=269.

Der Anteil der von den Gerichtsentscheiden betroffenen Kaderleute ist mit 16 Prozent nicht höher als der Kaderanteil der Frauen an den weiblichen Beschäftigten. Bezüglich anderer Merkmale wie der Art des Arbeitsverhältnisses oder seiner Dauer weichen die in die Gerichtsverfahren auf Arbeitnehmendenseite involvierten Personen leicht vom Durchschnitt der weiblichen Beschäftigten ab: Ihre Arbeitsverhältnisse sind tendenziell etablierter.

Die Auswertung nach **Branchen** (vgl. **Abbildung 29**) zeigt das Gesundheits- und Sozialwesen mit einem Anteil von 29 Prozent an der Spitze. An zweiter Stelle folgt mit 19 Prozent das Unterrichtswesen. Öffentliche Verwaltung, Detailhandel und die Restkategorie sonstige Dienstleistungen kommen je auf Werte um zehn Prozent, das Gastgewerbe auf um fünf Prozent. Erster und Zweiter Sektor dagegen kommen zu-

sammen auf ganze drei Prozent. Das Gleichstellungsgesetz führt also fast nur im Dienstleistungssektor zu Gerichtsentscheiden – in jenem Sektor, der auch die meisten weiblichen Beschäftigten hat.

Abbildung 29: Branche der betroffenen Arbeitgeber



Quelle: Datenbank Gerichtsurteile. N=269.

### Klagen von Diskriminierung Betroffene allein? Schliessen sie sich zusammen? Werden sie durch Organisationen unterstützt?

Wie die *Statistische Grobauswertung der Gerichtsentscheide* zeigt, betrafen in den Individualverfahren 205 Entscheide Einzelklagen. 17 Entscheide bezogen sich auf Verfahren mit 2 bis 5 Arbeitnehmenden, zwölf Entscheide auf Verfahren mit 6 bis 10 Personen, zwölf Entscheide auf Verfahren mit 11 bis 20 Personen und weitere sieben Entscheide auf Verfahren mit 21 bis 50 Personen. Die Entscheide mit den meisten Beteiligten betrafen Kindergärtnerinnen sowie Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen in den Kantonen Basel-Stadt (581 Personen vor Appellationsgericht, 558 Personen vor Bundesgericht), Fribourg (199 vor Verwaltungsgericht, 194 vor Bundesgericht) und Baselland (103 vor Verwaltungsgericht).

Das Phänomen, dass sich mehrere Personen zu **Gruppen- oder Massenklagen** zusammenschliessen, scheint für Rechtsfälle im Bereich des Gleichstellungsgesetzes charakteristisch zu sein. Dadurch ist die Zahl der direkt von den Gerichtsentscheiden betroffenen Personen sehr viel höher, als sich dies aufgrund der Entscheidungszahlen vermuten liesse. Zusammengezählt ergibt sich ein Total von 1340 Personen, immerhin das Achtfache der Anzahl Fälle. Wieweit Einzelklagen durch Gewerkschaften oder Berufsverbände unterstützt wurden, geht aus dem Urteilen nicht hervor. Sicher ist, dass solche Fälle nicht selten sind. Gruppenklagen beruhen oft auf der Koordination durch eine Gewerkschaft oder einen Berufsverband.

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwäl/innen* bestätigt sich, dass ein gerichtliches Vorgehen sehr häufig vor dem Hintergrund eines Netzwerkes geschieht. Bei den Einzelklagen bzw. –beschwerden wurde eine klare Mehrheit der Betroffenen von einer Gewerkschaft, einem Berufsverband oder einer Frauenorganisation unterstützt. Einzelne in der Privatwirtschaft beschäftigte Personen – bei den meisten handelt es sich um (sehr) qualifizierte Frauen – machten den Schritt vor Gericht ohne Unterstützung einer Organisation direkt mit ihren Anwäl/innen.

### **Wie viele Klagen werden zurückgezogen? Was sind Gründe für den Rückzug?**

In der *Statistische Grobauswertung der Gerichtsentscheide* waren nur 21 der 269 analysierten Entscheide Abschreibungen, davon 16 aufgrund einer Einigung und nur fünf infolge Rückzug. Abschreibungen wurden also von den Gerichten nur ganz vereinzelt eingereicht, was aber auch mit Problemen bei der Rekonstruktion solcher Fälle (mangelnde Archivierung) zu tun hat.

Auch in den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwäl/innen* jedoch waren die meisten nie mit einem Fall konfrontiert, in dem eine Klage oder Beschwerde zurückgezogen wurde. Lediglich drei Personen berichten von einer entsprechenden Situation, in allen drei Fällen erfolgt die Abschreibung infolge Vergleich.

### **Sind die Kosten der Gerichtsprozesse ein Problem?**

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* erachtet eine beachtliche Minderheit von 45 Prozent das finanzielle Risiko eines gerichtlichen Vorgehens als Problem bei der Umsetzung des GIG. In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwäl/innen* sehen die Gesprächspartner/innen die Kosten als Hindernis, welches im konkreten Fall gegen den Gang vor Gericht spricht. Dies gilt einerseits für das Vorgehen von Einzelpersonen, andererseits auch für Verbandsklagen: «Und das ist dann auch ein Witz – wenn man sagt, es gibt das Verbandsklagerecht, aber effektiv ist es dann so, dass es sich nur die grössten Verbände leisten können oder solche, welche Berufe vertreten, welche dafür zahlen können.» Befragte, die direkte Erfahrung mit Verbandsklagen haben, berichten allerdings, dass sich die hohen Kosten gelohnt haben: «Man muss es sich leisten als Gewerkschaft. Ich finde, die Verbandsklagen haben sehr viel gebracht.»

### 11 Neue Regelungen im GlG

Die neuen Regelungen im Gleichstellungsgesetz wurden alle mit der Absicht konzipiert, bekannte Probleme bei der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung im Konfliktfall zu lösen. In diesem Kapitel geht es darum auszuloten, wie weit sie dieses Ziel tatsächlich erreicht haben und wo allenfalls Probleme liegen.

#### 11.1 Beweisverfahren

Weil es für von Diskriminierung Betroffene schwierig ist, in den Unternehmen an Informationen zu kommen, die ihre Benachteiligung belegen, sind im GlG für das Beweisverfahren zwei Spezialregelungen vorgesehen. Die eine ist die Untersuchungsmaxime, das heisst Pflicht des Gerichts, den Sachverhalt von sich aus abzuklären, die andere die Beweislasterleichterung, die dem Unternehmen auferlegt zu beweisen, dass es nicht diskriminiert, sobald Klagende eine Diskriminierung glaubhaft machen können. Wie haben sich diese Regelungen in der Praxis bewährt?

##### 11.1.1 Untersuchungsmaxime

Auch wenn in einem Gerichtsverfahren gewisse im GlG verankerte Punkte zu Diskriminierungen von Seiten der Klagenden nicht angesprochen werden oder wenn der Sachverhalt durch die klagende Seite aufgrund nicht zugänglicher Informationen unergründbar ist, sind die Gerichte laut GlG verpflichtet, den Sachverhalt von sich aus abzuklären. Diese Regelung gilt auch dort, wo die Beweislasterleichterung nicht existiert.

##### **Wie wird der Untersuchungsmaxime in der Gerichtspraxis nachgelebt? Ergeben sich aus diesem Prinzip Probleme?**

Die *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* zeigt, dass die Untersuchungsmaxime bei den Zivilgerichten kaum je bewusst und ernsthaft berücksichtigt wird. Die Sachlage wird dadurch noch verschärft, dass speziell ungenügend nachgefragt und der Sachverhalt nicht erhoben wird, wenn die Parteien etwas nicht konkret geltend machen (bspw. wenn die Klägerin nur Lohndiskriminierung oder sexuelle Belästigung geltend macht, aber ihr dann auch gekündigt worden war). Bei sexueller Belästigung scheint den Gerichten zudem teilweise nicht klar zu sein, dass die Untersuchungsmaxime gilt, auch wo Beweislasterleichterung nicht gilt. Im Zivilprozess, aber auch im öffentlichrechtlichen Verfahren werden seitens der Gerichte kaum je Beweismittel von sich aus angeordnet.

##### 11.1.2 Beweislast

Hier ist zu untersuchen, ob das Prinzip der Beweislasterleichterung allgemein bekannt ist, in konkreten Diskriminierungsfällen konsequent angewandt wird und wo sich allenfalls Probleme zeigen. Dabei werden die zwei Schritte der Glaubhaftmachung von Diskriminierung durch die Arbeitnehmenden und der Gegenbeweis der Nichtdiskriminierung durch die Arbeitgebendenseite analysiert.

### **Welche Erfahrungen haben Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. mit der Beweislast erleichterung?**

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* wird die Beweislast erleichterung als zu wenig weit reichend beurteilt: Eine klare Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass es trotz dieser Regelung fast unmöglich ist, Diskriminierungen nachzuweisen. Dennoch bezeichnen gut 70 Prozent diese Regelung des GlG als grundsätzlich nützlich. Die fehlende Beweislast erleichterung bei sexueller Belästigung und Anstellungsdiskriminierung wird als eher grosses Problem bei der Umsetzung des GlG erachtet.

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* sind sich die Interviewten einig: Grundsätzlich ist die Beweislast erleichterung hilfreich und eine Chance des GlG. Die konkreten Erfahrungen in Prozessen sind allerdings mehrheitlich negativ. Die direkt an Prozessen Beteiligten berichten, dass die Beweislast erleichterung nicht konsequent angewandt wird. Wo sie nicht gilt, wird der Nachweis von Diskriminierungen als noch schwieriger erachtet. Insbesondere gegen diskriminierende Nichtanstellung sei nur schwer vorzugehen.

### **Welchen Einfluss hat die Beweislast erleichterung bzw. das Fehlen derselben? Sind unterschiedliche Erfolgsquoten von Klagen festzustellen in Bereichen des GlG, in welchen die Beweislastumkehrung gilt bzw. nicht gilt?**

Die *Statistische Grobauswertung der Gerichtsentscheide* ergibt, dass der Ausgang bei Diskriminierungsarten ohne Beweislast erleichterung, das heisst bei sexueller Belästigung und Nichtanstellung, tendenziell etwas weniger häufiger zu Gunsten der Arbeitnehmenden ausfiel als im Durchschnitt, dass jedoch zwischen Diskriminierungsarten mit gleicher Beweisregelung mitunter grössere Unterschiede vorkamen. Die tiefsten «Erfolgsquoten» weisen insgesamt diskriminierende Kündigung und Nichtanstellung auf.

### **Hat die Gerichtspraxis geklärt, welche Anforderungen an eine Glaubhaftmachung gestellt werden? Ergeben sich in diesem Bereich Probleme?**

Die *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* zeigt, dass in einer Mehrheit der Urteile, in denen die Beweislast erleichterung zur Anwendung kommt, nicht zweistufig vorgegangen worden ist, das heisst die Ebenen der Glaubhaftmachung und des Gegenbeweises nicht getrennt worden sind. Das notwendige Mass der Glaubhaftmachung wird in der **Gerichtspraxis** höchst unterschiedlich bestimmt. Das Spektrum reicht von «einer gewissen Wahrscheinlichkeit, die auch unter 50 Prozent liegen kann» über «Diskriminierung wahrscheinlicher als Nichtdiskriminierung», bis zu «einen hohen Grad der Wahrscheinlichkeit» und «höchstwahrscheinlich» bis hin zur richterlichen Ansicht, dass die Klägerin voll beweisen müsse, welche Massnahmen der Arbeitgeber umgesetzt hat und sich die Beweiserleichterung nur auf deren Auswirkungen beziehe, bezüglich derer die Klägerin darzulegen habe, dass sie mit hoher Wahrscheinlichkeit einzig aus dem Willen des Arbeitgebers folgen, die Klägerin ungleich zu behandeln, weil sie eine Frau ist; oder dass die Klägerin nachzuweisen habe, dass der Arbeitgeber eine sexistische Personalpolitik verfolge. Die unhaltbaren Definitionen wurden meist von oberen Instanzen korrigiert und damit die Anforderungen an die Glaubhaftmachung inzwischen grundsätzlich geklärt: Sowohl das Zürcher Verwaltungsgericht als auch das Waadtländer Kantonsgericht gehen (zum Teil nach Berufungsentscheiden des Bundesgerichts) davon aus, dass es genügt, wenn aufgrund objektiver Anhaltspunkte der Eindruck einer gewissen Wahrscheinlichkeit

als gegeben erscheint, die auch unter 50 Prozent liegen kann. Ob sich diese Rechtsprechung nun bei den unteren Instanzen durchsetzen wird, kann noch nicht gesagt werden.

Nur in einer Minderheit der Urteile wird – nach Glaubhaftmachung der Diskriminierung – für den Nachweis der Nichtdiskriminierung (das heisst entweder Beweis, dass entgegen Glaubhaftmachung in Wirklichkeit keine Ungleichbehandlung vorliegt, oder Beweis, dass eine solche durch rechtsgenügende Gründe gerechtfertigt ist), klar das Beweismass des strengen Voll- respektive Hauptbeweises verlangt.

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* wird die Unklarheit, welche Informationen zum «Glaubhaft machen» benötigt werden, von einer Mehrheit der Befragten als eher oder sehr grosses Problem bei der Umsetzung des GlG erachtet.

Nach Erfahrung der Mehrheit der Gesprächspartner/innen den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* erfolgt die Umsetzung der Beweislasterleichterung bezüglich der Glaubhaftmachung einer Diskriminierung nicht befriedigend. Bei den Gerichten werden einerseits Unsicherheiten wahrgenommen. «*Ich habe den Eindruck, es sei eigentlich nicht so ganz klar, was es bedeutet und es wird unterschiedlich gehandhabt und zum Teil sehr zu Ungunsten der Klägerin ausgelegt.*» Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass die Massstäbe für das Glaubhaftmachen unverhältnismässig streng gesetzt werden. Vereinzelt wird die Meinung vertreten, dass die Beweislasterleichterung gar nicht angewendet wird. «*Unsere kantonalen Gerichte machen überhaupt keinen Unterschied zwischen ‚glaubhaft machen‘ und ‚beweisen‘.*»

### **Hat die Gerichtspraxis geklärt, welche Anforderungen an Rechtfertigungsgründe der Arbeitgebendenseite für eine Ungleichbehandlung gestellt werden? Ergeben sich in diesem Bereich Probleme?**

Die *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* zeigt, dass die Anforderungen an Rechtfertigungsgründe in den Urteilen sehr verschieden umschrieben werden: Die einen Gerichte verlangen nur, dass Unterschiede durch haltbare, sachlich begründbare Überlegungen erklärbar sind; andere begnügen sich mit «einfach objektiven Gründen» (ohne weitere Definition); oder mit «sachlichen Gründen» (ohne weitere Definition); wieder andere Gerichte hängen eine exemplarische Aufzählung an und verlangen «objektive Gründe wie Ausbildung, Qualifikation, Erfahrung, Alter, konjunkturelle Lage etc.»; vor allem obere Gerichte wiederum lassen erkennen, dass nicht jeder objektive Grund als Rechtfertigung genügt, sondern zusätzliche Anforderungen wie folgt zu erfüllen sind: objektive Gründe (wie Ausbildung, Qualifikation, Erfahrung, Leistung etc.) rechtfertigen eine Lohndifferenz, sofern sie sehr wichtig für die Ausführung der konkreten Tätigkeit und die Bildung des Lohnes sind und sofern sie alle Löhne des Arbeitgebers tatsächlich beeinflussen; oder Gerichte befassen sich mit einem spezifischen objektiven Grund wie der konjunkturellen Lage und präzisieren weitere Bedingungen wie folgt: objektive Gründe wie die konjunkturelle Lage können nur vorübergehend einen Rechtfertigungsgrund für eine Lohndifferenz bilden und nur, soweit deren Einbezug mit einem realen Bedarf des Betriebes korreliert; zudem wird wiederholt festgehalten, dass bei inkonsequenter (ungleicher) Anwendung zugelassener objektiver Kriterien trotzdem Diskriminierung vorliege; schliesslich findet sich auch die (grundsätzlich andere) Definition, dass eine Massnahme mit ungleicher Auswirkung dann zulässig sei, wenn das Kriterium, an das angeknüpft wird, ein objektiv gerechtfertigtes Ziel verfolgt und zu dessen Erreichung notwendig ist und kein weniger diskriminierendes Mittel zu Verfügung steht oder es nicht zumutbar ist, begleitende Massnahmen zur Reduzierung des diskriminierenden Effektes zu ergreifen.

In der konkreten Fallbeurteilung kann festgestellt werden, dass die unteren Instanzen, insbesondere die erstinstanzlichen Zivilgerichte, dazu neigen, jeden auf den ersten Blick sachlichen Grund als Rechtfertigung zu akzeptieren, während die Rechtsprechung der oberen Instanzen mittlerweile oft die zusätzliche Anforderung klarstellt, dass (vom Arbeitgeber) auch nachzuweisen ist, dass die objektiven Gründe konkret tatsächlich wichtig sind und konsequent für alle gleich zum tragen kommen. Dies ist bei den unteren Instanzen (noch) kaum durchgedrungen. Der Nachweis der Geschäftsnotwendigkeit, der Verhältnismässigkeit und der Unzumutbarkeit möglicher Begleitmassnahmen wird selten klar verlangt.

Ähnlich kritisch sehen die *Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* den Umgang mit den Rechtfertigungsgründen – sie geben auch hier den Gerichten mehrheitlich keine guten Noten: Die Phase des Glaubhaftmachens und des Erbringens des Gegenbeweises würden nicht sauber getrennt, nötige Schlussfolgerungen aus einer Anerkennung des Glaubhaftmachens nicht gezogen und unzulässige Rechtfertigungsgründe akzeptiert. In Bezug auf die Abklärung des Sachverhalts werden die Gerichte als zurückhaltend und selektiv geschildert.

### **Welche Hindernisse werden bei einer Ausweitung der Beweislast erleichterung gesehen?**

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* werden keine Hindernisse bei einer Ausweitung der Beweislast erleichterung auf alle Tatbestände gesehen. Vielmehr wird das Fehlen derselben bei der sexuellen Belästigung und der diskriminierenden Nichtanstellung von der Hälfte der Befragten als Mangel erachtet. Bei den Massnahmen für eine noch wirksamere Umsetzung des GlG liegt denn die Ausweitung der Beweislast erleichterung auf alle Tatbestände bei den auf das Gesetz bezogenen Massnahmen am wichtigen zweiten Platz.

## **11.2 Verbandsklage**

Die Verbandsklage wurde im GlG eingeführt, um das Problem der Exponierung einzelner Kläger/innen zu reduzieren. Wie weit sich die Idee der stellvertretenden Klage oder Beschwerde durchgesetzt hat, ist im Folgenden ausgeführt.

### **Wie viele Verbandsklagen gab es? Welche? Wie viele Fälle waren öffentlich-rechtlich und wie viele privatrechtlich? Wie verteilen sich die Fälle auf Berufe und Branchen?**

Aus der *Statistischen Grobauswertung der Gerichtsentscheide* geht hervor, dass es gesamtschweizerisch 32 Gerichtsurteile gab, an denen Verbände mit Verbandsklagen oder -beschwerden beteiligt waren. Nur in wenigen Fällen handelte es sich dabei um reine Verbandsklagen oder -beschwerden, das heisst Feststellungsbegehren des Verbandes ohne Beteiligung von Betroffenen. Die meisten Verfahren waren verbunden mit individuellen Klagen bzw. Beschwerden mit konkret formulierten Leistungsbegehren.

Von den 32 Urteilen betrafen 29 den öffentlich-rechtlichen Bereich, nur drei den privatrechtlichen. Die Entscheide im öffentlich-rechtlichen Bereich konzentrieren sich fast zur Hälfte im Kanton Zürich (14), die weiteren verteilen sich auf Solothurn (3), Bern, Fribourg, Neuchâtel, Schwyz und das Tessin (je 2) sowie Luzern und Thurgau (je 1).

Aus der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* ergibt sich, dass die 14 Zürcher Urteile acht Verfahren betreffen, wobei pro Verfahren in der Regel mehrere Verbände beteiligt waren. Sämtliche acht Verfahren waren kombiniert mit Individualverfahren, vier betrafen Kindergärtner/innen und vier Gesundheitsberufe. Die Urteile im privatrechtlichen Bereich stammen aus der Waadt (erstinstanzlicher Entscheid betreffend Gerichtsschreiberinnen, ADF) und Genf (zwei Lohnentscheide zum selben Fall betreffend Arbeiterinnen in einem Pilzzuchtunternehmen, SIT). Beide Fälle wurden als reine Verbandsklagen ohne Beteiligung von Arbeitnehmenden geführt und beide fielen schlussendlich zu Gunsten der Arbeitnehmenden aus.

Der bei weitem aktivste Verband war der Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD, der an mehr als der Hälfte der 32 Urteile als beschwerdeführende Partei beteiligt war (vgl. **Tabelle 14**). Mindestens sechsmal vor Gericht waren aber auch die Berufsverbände der Lehrerinnen und Lehrer, der Kindergärtner/innen sowie des Krankenpflegepersonals. Von insgesamt zehn beteiligten Verbänden lassen sich acht dem öffentlichen Sektor zurechnen und hier vor allem den Lehr- und Gesundheitsberufen.

Tabelle 14: Klagende und beschwerdeführende Verbände

Verband	Anzahl Gerichtsurteile
Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD	18
Verband Kindergärtnerinnen Schweiz KgCH	8
Dachverband der Lehrerinnen und Lehrer Schweiz LCH	6
Schweizer Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger SBK	6
Schweiz. Physiotherapeuten-Verband SPV	3
Schweiz. Berufsverband der Ausbilderinnen im Gesundheitswesen LEVE	2
ErgotherapeutInnen-Verband Schweiz EVS	2
Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs SIT	2
Verband des christlichen Staats- + Gemeindepersonals der Schweiz VCHP	2
Association pour les droits de la femme ADF	1

Quelle: Datenbank Gerichtsurteile. Da an etlichen Verfahren mehrere Verbände beteiligt waren, summieren sich die Einzelzahlen nicht zum Total der Verbandsklagen.

### Welche Diskriminierungstatbestände waren betroffen?

In 28 der 32 Entscheide ging es um Lohngleichheit, in zwei um Nichtanstellung, in einem um Beförderung und in drei um die Kategorie «Diskriminierungsverbot allgemein» (zwei Stellenabbau, eins Anrechnung Elternurlaub ans Dienstalter).

### Wie wurden sie entschieden? Wie war ihr Weg durch die Instanzen?

Die *Statistische Grobauswertung der Gerichtsurteile* zeigt, dass die mit Verbandsklagen oder -beschwerden verbundenen Urteile sehr oft weitergezogen wurden. So gelangten von 14 grundsätzlich weiterziehbaren Verwaltungsgerichtsurteilen die Hälfte vor Bundesgericht.

In der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* ist ersichtlich, dass die grossen Zürcher Verfahren betreffend Kindergarten-Lehrkräfte und Gesundheitsbereich im Wesentlichen zugunsten der Arbeitnehmenden ausgingen. Ihr Weg durch die Instanzen war sehr aufwändig: Das grosse Problem bei den **Kindergarten-Lehrkräften** bestand darin, dass zunächst der Kanton eingeklagt wurde, obwohl die Kindergärtner/innen von den Gemeinden angestellt werden, weil der Kanton Besoldungsempfehlungen abgibt. Anschliessend wurde gegen die Stadt Zürich und vier exemplarisch ausgesuchte Gemeinden geklagt, um einer diskrimi-



nierungsfreien Besoldung auf dem ganzen Kantonsgebiet zum Durchbruch zu verhelfen. Das Verfahren gegen die Stadt Zürich ging bis vor Bundesgericht. Bei den **Gesundheitsberufen** akzeptierte der Kanton das Verwaltungsgerichtsurteil, doch die vier Parallelurteile und die nach dem Gerichtsurteil getroffene Umsetzungsvereinbarung zogen vielfältige Folgeprobleme für nicht klar erfasste ähnliche Berufsgruppen oder Abweichungen in den Funktionen nach sich, die zum Teil erst vor Bundesgericht erledigt werden konnten.

Die reine Verbandsbeschwerde des Schwyzer Kindergärtnerinnenverbandes wurde von zwei Instanzen inklusive Bundesgericht abgewiesen. Die reine Verbandsklage des waadtländer Frauenrechtsverbandes war bereits vor erster Instanz erfolgreich und brachte zudem die Klärung der Aktivlegitimation der Verbände bei aktuell nur einer betroffenen Person aber Grundsatzfragen des Gleichstellungsrechts.

### **Welche Prozessdauern ergaben sich?**

In der *Statistischen Grobauswertung der Gerichtsentscheide* liegt die durchschnittliche **Verfahrensdauer für ein einzelnes Urteil** bei Verfahren, die mit Verbandsklagen oder -beschwerden verbunden sind, bei fast drei Jahren. Es handelt sich meist um komplexe Lohngleichheitsverfahren, für die Arbeitsbewertungsgutachten eingeholt werden müssen. Die Maximaldauer für ein Einzelurteil beträgt sechseinhalb Jahre.

In der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* wurde die **Gesamtverfahrensdauer über mehrere Instanzen** bis zum endgültigen Abschluss ermittelt. Der Vergleich zum obigen Wert lässt den Schluss zu, dass die vertieft analysierten Verfahren verhältnismässig schnell abgewickelt wurden, was im Kanton Zürich damit zu tun haben könnte, dass das Verwaltungsgericht bereits früher grössere Lohngleichheitsverfahren abzuwickeln hatte (Krankenschwestern, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen), mit der Materie also vertraut war. Das Verfahren der Zürcher Kindergarten-Lehrkräfte dauerte inklusive Abschluss der Umsetzungsvereinbarung 4 Jahre 2 Monate, das Verfahren der Zürcher Gesundheitsberufe 5 Jahre. Das Verfahren der Schwyzer Kindergärtnerinnen dauerte 2 Jahre 6 Monate (abgewiesen). Das Verfahren des Waadtländer Frauenrechtsverbandes dauerte 1 Jahr 4 Monate (erfolgreich in erster Instanz).

### **Sind breite Auswirkungen von erfolgreichen Verbandsklagen und -beschwerden festzustellen?**

Die kombinierten Verbands- und Individualklagen von Beschäftigten in typischen Frauenberufen hatten für die Lohngleichheit im öffentlichen Sektor grosse Bedeutung. Auch wenn die Entscheide nicht immer so ausfielen, wie die Klagenden sich das erhofft hatten, führten sie zu breit wirkenden Veränderungen im Lohngefüge vorab der Kantone. Da Gemeinden (und private Arbeitgeber im Gesundheitswesen) sich auch an den kantonalen Lohnskalen orientieren, dürften diese Beschäftigtengruppen generell lohnmassig besser gestellt worden sein, wenn auch in regional unterschiedlichem Mass. Allein vier parallel geführte kombinierte Verbands- und Individualklagen im Zürcher Gesundheitswesen führten zu Lohnnachzahlungen von rund 280 Millionen Franken an mehrere tausend Personen sowie zu wiederkehrenden jährlichen Mehrausgaben für die entsprechenden Löhne im Kantonsbudget von rund 70 Millionen Franken.

Ob der Erfolg tatsächlich dem Instrument der Verbandsklage zu verdanken ist und ob Massenklagen ohne direkte Verbandsbeteiligung denselben Effekt gehabt hätten, ist damit nicht entschieden. Der erhoffte Haupteffekt von Verbandsklagen, dass von Diskriminierung Betroffene sich weniger exponieren müssen, kam bislang jedenfalls kaum zum Tragen.

### **Ist das Rechtsmittel der Verbandsklage den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. bekannt? Wie schätzen sie es ein? Wo werden Probleme gesehen? Welche konkreten Erfahrungen liegen vor? Wo liegen aus ihrer Sicht die Gründe dafür, dass es nicht mehr Verbandsklagen gibt?**

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* erweist sich das Instrument der Verbandsklage als sehr bekannt. Ein Fünftel der **Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen** u.a. kommt aus einer Organisation, die selber an einer Verbandsklage beteiligt war, bei einem weiteren Fünftel hat die Organisation die Möglichkeit bereits in Betracht gezogen. Dass Verbandsklagen möglich sind, wird einheitlich positiv eingeschätzt. Sieben Achtel der Befragten widersprechen der Aussage, Verbandsklagen bergen mehr Risiken als Chancen, und eine grosse Mehrheit sieht in diesem Instrument einen eher bis sehr grossen Nutzen. Doch eine klare Mehrheit teilt auch die Meinung, dass eine Verbandsklage nur dann sinnvoll ist, wenn die Betroffenen mitkämpfen.

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwälte/innen* wird das Instrument ebenfalls positiv eingeschätzt, obwohl die Mehrheit keine direkte Erfahrung damit hat. Als Chancen werden der «*längere Atem*» und die Möglichkeit zur Klärung von Grundsatzfragen genannt. Alle Befragten sehen aber auch eine Reihe von Problemen, die mit begründen, dass das Instrument bisher eher wenig genutzt wurde. Am häufigsten erwähnt wird, dass eine Verbandsklage real ohne das Engagement von Betroffenen nicht möglich sei – dieses Engagement aber bedingt, dass sich Frauen exponieren, was einen Vorteil der Verbandsklage aufhebt. Damit ist eine Verbandsklage insbesondere in der Privatwirtschaft und gerade in kleinen Unternehmen schwierig: «*Es schützt die Frauen, aber der Schutz trägt nicht ganz.*» Die Befragten erklären aber auch (selbst)kritisch, dass Gewerkschaften und Berufsverbände das Instrument wegen anderer Prioritätensetzung zu wenig genutzt haben. Bedauernd wird festgehalten, dass nur eine Feststellungsklage möglich ist, was die Attraktivität dieses Weges deutlich einschränke. Vereinzelt werden auch primär finanzielle Gründe als Ursache dafür angegeben, dass bisher wenig Verbandsklagen realisiert wurden.

### **Ist das Rechtsmittel der Verbandsklage den Arbeitgebenden bekannt? Welchen Stellenwert hat diese Möglichkeit aus Sicht der Betriebe? Welche konkreten Erfahrungen liegen vor?**

Zwei Drittel der **Personalverantwortlichen** wissen gemäss der *Unternehmensbefragung*, dass auch Verbände bei Diskriminierungen nach Gleichstellungsgesetz im Interesse von Arbeitnehmenden klagen können. Da die bisherigen Klagen sich im öffentlich-rechtlichen Bereich und in wenigen Kantonen konzentrierten, haben die wenigsten Personalverantwortlichen persönliche Erfahrungen mit diesem Instrument gemacht. Nur eine kleine Minderheit sieht sich in der Lage, eine Einschätzung zur Verbandsklage abzugeben: Es dominiert die Einschätzung «mittel».

## **11.3 Kündigungsschutz**

Das bekannte Problem, dass Diskriminierte aus Angst vor Arbeitsplatzverlust sich nicht zu wehren getrauen, führte dazu, dass im GlG ein Kündigungsschutz festgeschrieben wurde. Dieser Abschnitt geht der Frage nach, wie weit sich diese Regelung bewährt hat, ob das Problem nun gelöst ist oder weiter Handlungsbedarf besteht.

### Wissen die Arbeitgebenden, dass im Zusammenhang mit Beschwerden über Diskriminierung ein Kündigungsschutz besteht?

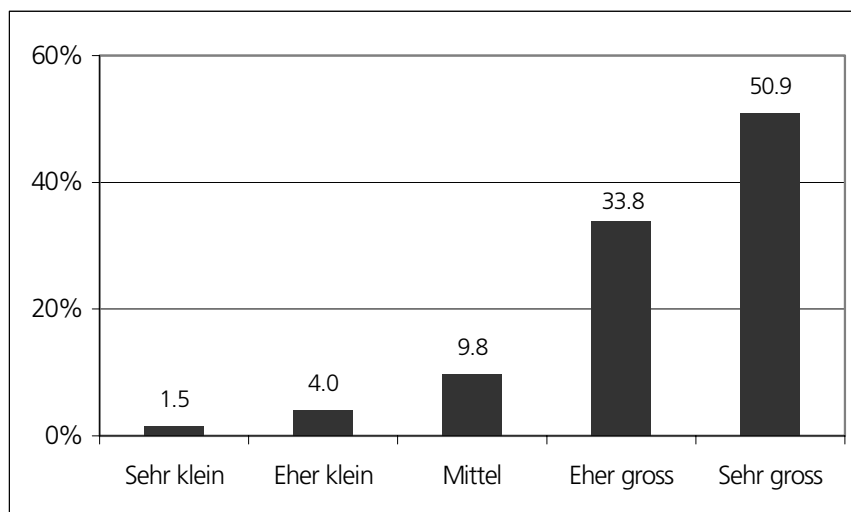
Nur 38 Prozent der **Personalverantwortlichen** geben in der *Unternehmensbefragung* an, sie hätten gewusst, dass Klagende bis sechs Monate nach Abschluss des Verfahrens einen Kündigungsschutz genießen. Von verschiedenen abgefragten Regelungen des Gleichstellungsgesetzes war dies für sie eine der unbekanntesten.

### Hindert die Angst vor Arbeitsplatzverlust heute noch Diskriminierte daran, sich zu wehren?

In der *Befragung der Schlichtungsstellen* wie in der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* erweist sich die Angst vor Kündigung als wichtigster Grund für ausbleibende Klagen nach GLG. Er wird von 13 der 16 einbezogenen **Schlichtungsstellen** mit Beratungserfahrung zustimmend genannt. Der Grad der Zustimmung der **Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a** ist in **Abbildung 30** ersichtlich.

Auch in den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* wird die Angst vor Kündigung als eines der grössten Hindernisse wahrgenommen, gegen eine Diskriminierung vorzugehen. Umgekehrt werden gute Alternativen auf dem Arbeitsmarkt als wichtige Rahmenbedingung erachtet, um sich zu wehren, genannt. «*Es tut mir leid, das zu sagen, aber man muss einigermaßen sicher im Arbeitsmarkt stehen. Wenn man hundertprozentig auf den Job angewiesen ist, und man an dieser Stelle auch leben will... (...) dann wird es schwierig.*»

Abbildung 30: Einfluss der Angst vor Kündigung als Grund für ausbleibende Klagen nach GLG



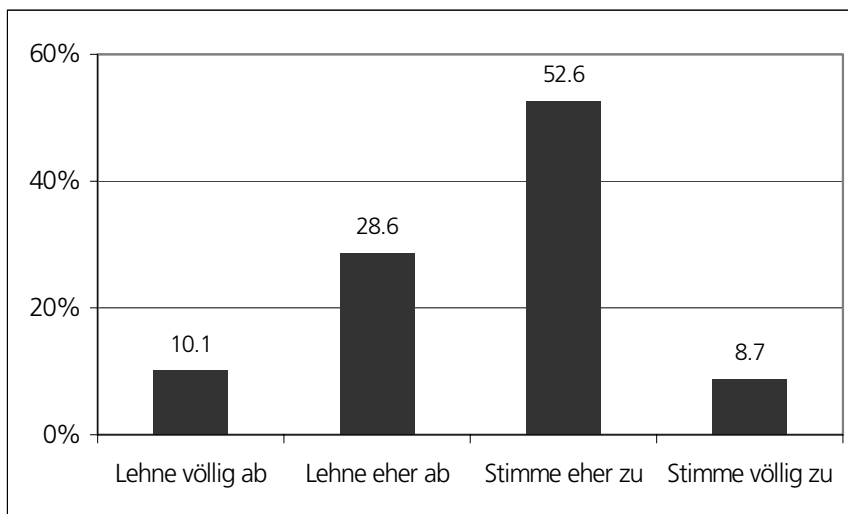
Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen

### Reicht der im GLG vorgesehene Kündigungsschutz aus?

Obwohl die Angst vor Kündigung als einer der Hauptgründe angesehen wird, die Diskriminierte davon abhalten, sich zu wehren, wird der im Gesetz vorgesehene Kündigungsschutz in der *Befragung der Ar-*

*beitnehmendenorganisationen u.a.* insgesamt eher als ausreichend erachtet, allerdings sind knapp zwei Fünftel der Befragten anderer Meinung (vgl. **Abbildung 31**). Eine Mehrheit der **Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.** schreibt dem Kündigungsschutz einen eher grossen bis sehr grossen Nutzen zu. Gleichzeitig wird das Problem, dass der vorhandene Kündigungsschutz das Problem des Stellenverlusts nicht löst, von einer grossen Mehrheit als eher grosses bis sehr grosses Problem bei der Umsetzung des GlG erachtet.

Abbildung 31: Einschätzung der Aussage «Der Kündigungsschutz im GlG ist ausreichend.»



Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen

In der *Befragung der Schlichtungsstellen* sind gut 70 Prozent der **Schlichtungsstellen** der Meinung, dass der Kündigungsschutz im GlG ausreicht. Auf den ersten Blick scheint dieses Resultat im Widerspruch zu stehen mit der oben erwähnten Tatsache, dass die Schlichtungsstellen die Angst vor Kündigung als wichtigsten Hinderungsgrund, sich zu wehren, erachten. Doch es ist nicht notwendigerweise ein Widerspruch: Es kann auch die Meinung zum Ausdruck bringen, dass dieses Problem nicht über den Kündigungsschutz im GlG lösbar ist.

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* ist für eine klare Mehrheit insbesondere in privatrechtlichen Anstellungsverhältnissen der Kündigungsschutz ungenügend. «Der *mangelnde Kündigungsschutz führt dazu, dass man nicht klagt. Sechs Monate sind zu kurz.*» Es wird entweder für eine Verlängerung auf ein, zwei oder fünf Jahre plädiert oder für ein eigentliches Kündigungsverbot. Allerdings besteht durchaus das Bewusstsein, dass ein besserer Kündigungsschutz nicht alle Probleme löst, weil der Arbeitsalltag für die Betroffenen unerblickbar werden kann. Eine kleine Minderheit der Gesprächspartner/innen ist der Meinung, dass der Kündigungsschutz eher symbolischen Charakter hat und für die Praxis irrelevant ist, da von Diskriminierung Betroffene sich sowieso erst wehren, wenn sie eine andere Lösung gefunden haben. Ein Ausbau ist für sie deshalb nicht wichtig.

### Zeigen sich in der Gerichtspraxis Probleme mit dem Thema Kündigung?

Aus der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* geht hervor: Bezüglich diskriminierende Kündigung und Rache-kündigung herrscht generell – bei Anwält/innen und Gerichten – grosse Unklarheit. Oft werden sie nicht

als solche erkannt mit der Folge, dass ausschliesslich die rechtsmissbräuchliche Kündigung aus dem Obligationenrecht zur Anwendung gelangt, mit strengeren Anforderungen an den Beweis sowie der Folge, dass der speziell geschaffene Kündigungsschutz bei Rache Kündigung zum vorneherein nicht greifen kann, da er gar nicht ins Blickfeld gerät. Der spezielle Kündigungsschutz des Gleichstellungsgesetzes mit der Möglichkeit der Anfechtung der Kündigung und der gerichtlichen Wiedereinstellung hat (noch) nicht die Chance erhalten, überhaupt zum Tragen zu kommen, weil die entsprechenden Bestimmungen des Gleichstellungsgesetzes nicht angerufen und angewandt oder auch nur konkret abgehandelt werden.

### **Wie viele Klagen werden aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis heraus, wie viele nach einer Kündigung eingereicht? Wie oft kommt es in der Folge zu einer Kündigung (Rache Kündigung) bzw. einem fortbestehenden Arbeitsverhältnis?**

Aus der *Befragung der Schlichtungsstellen* geht hervor, dass der Anteil weiter bestehender Arbeitsverhältnisse schon bei Eingang der **Schlichtungsverfahren** mit 37 Prozent nicht hoch ist. Fast zwei Drittel der Arbeitnehmenden wehren sich also erst nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Bis zur Erledigung der Verfahren sinkt dieser Anteil auf 29 Prozent. Eine separate Analyse für den öffentlich-rechtlichen und den privatrechtlichen Bereich verweist jedoch auf grosse Unterschiede: Die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse bestehen nach der Schlichtung zu 60 Prozent weiter, bei den privatrechtlichen liegt der entsprechende Anteil bei ganzen 15 Prozent.

Bei den **Gerichtsentscheiden** ist in der *Statistischen Grobauswertung der Gerichtsentscheide* häufiger nicht bekannt, ob das Arbeitsverhältnis weiterläuft. Sonst gleicht sich das Bild: Mindestens die Hälfte der Arbeitnehmenden ziehen erst nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses vor Gericht. Bis zum Gerichtsentscheid sinkt der Anteil weiter bestehender Arbeitsverhältnisse auf 27 Prozent (21% unbekannt). Zwischen der Hälfte und zwei Drittel der Arbeitsverhältnisse existieren zum Erledigungszeitpunkt also nicht mehr. Die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse bestehen bei 45 Prozent der Entscheide weiter. Da bei einem Drittel das Weiterbestehen des Arbeitsverhältnisses nicht bekannt ist, kann davon ausgegangen werden, dass der reale Wert noch deutlich höher liegt. Im privatrechtlichen Bereich liegt der entsprechende Anteil bei ganzen 7 Prozent – bei 84 Prozent der Gerichtsentscheide dagegen besteht das Arbeitsverhältnis mit Sicherheit nicht mehr. Auch zwischen den Diskriminierungsarten bestehen markante Unterschiede. So existiert das Arbeitsverhältnis bei sexueller Belästigung in 90 Prozent der Fälle nicht mehr, bei Lohnverfahren liegt der entsprechende Anteil bei 33 Prozent.

Die *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwälte/innen* bestätigen, dass in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen ein Vorgehen gegen Diskriminierung sehr oft im Zusammenhang mit Kündigung steht. Trotz der theoretischen Möglichkeit ist die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses für Personen, die sich gegen eine Diskriminierung zur Wehr setzen, kaum möglich. «*Schlussendlich ist die Kündigung vor oder nach dem Verfahren unvermeidbar in Realität – selbst wenn die Reintegrationsmöglichkeit juristisch vorgesehen ist.*» Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen allerdings – vor allem, wenn in einer Gruppe vorgegangen wird – wird die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses als die Regel bezeichnet.

Aus der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* fällt insbesondere auf, dass auch kein einziges der Arbeitsverhältnisse bei Prozesseinleitung noch bestand, wenn sexuelle Belästigung geltend gemacht wurde. Dabei war in drei von zwölf Fällen der Betroffenen gekündigt worden, nachdem sie sich über sexuelle Belästigung beschwert hatte. Die andern gingen erst nach erfolgter Kündigung vor. Oft kündigten sie selbst.

### Wie oft ist der Kündigungsschutz Thema in Schlichtungs- und Gerichtsverfahren?

In der *Befragung der Schlichtungsstellen* steht diskriminierende Kündigung von allen Diskriminierungsarten an dritter Stelle: Sie spielt in 17 Prozent der **Schlichtungsverfahren** eine Rolle. Mit etlichem Abstand folgen die Rachekündigungen (5%). Dieser relativ tiefe Wert legt nahe, dass nicht die Rachekündigungen allein das Problem darstellen, sondern die Kündigungsthematik insgesamt. Die Kündigungsthematik ist weitgehend ein Problem privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse.

Das selbe Bild ergibt die *Statistische Grobauswertung der Gerichtsentscheide*. Auch bei den **Gerichtsentscheiden** steht diskriminierende Kündigung mit 50 Entscheiden an dritter Stelle, in 14 Entscheiden spielt eine Rachekündigung mit. In der Privatwirtschaft ist diskriminierende Kündigung sehr viel häufiger Thema als im öffentlichen Sektor. Rachekündigungen sind immer, diskriminierende Kündigungen oft mit anderen Diskriminierungsarten kombiniert. Diskriminierende Kündigung kam elfmal in Kombination mit sexueller Belästigung, neunmal mit Lohnungleichheit, siebenmal mit Aufgabenzuteilung, fünfmal mit allg. Diskriminierung, viermal mit Arbeitsbedingungen und einmal mit Beförderung vor. Rachekündigung kam siebenmal mit sexueller Belästigung und viermal mit Lohnungleichheit vor.

Auch in der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* wird in einem hohen Anteil der Fälle rechtswidrige Kündigung geltend gemacht (Waadt 38%, Zürich 26%). Die Hälfte dieser Fälle wird aber, obwohl mit Diskriminierungsfragen verbunden, nicht auf der Grundlage des GIG verhandelt (und das GIG nicht konkret angerufen), sondern einzig nach Obligationenrecht. 15 Prozent aller analysierten Fälle waren inhaltlich gesehen sogar mit einer Rachekündigung verbunden. Diese wurde allerdings in weniger als der Hälfte dieser Fälle thematisiert und auch dann nur indirekt. Keine einzige davon wurde klar als Rachekündigung auf der Grundlage des GIG geltend gemacht und keine wurde als solche abgehandelt. Wiedereinstellung war noch seltener und nur indirekt ein Thema und wurde in keinem der analysierten Fälle konkret geltend gemacht, abgehandelt oder verfügt. Wo Entschädigungen zugesprochen wurden, geschah dies in aller Regel nicht auf der Grundlage oder auch nur mit Verweis auf das GIG, sondern rein aufgrund des OR oder von Personalgesetzen.

### 11.4 Sexuelle Belästigung

Die explizite Integration von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz ins GIG hatte mit zum Zweck, das Tabuthema direkter anzugehen. Im Folgenden wird untersucht, wie weit tatsächlich Fälle von sexueller Belästigung vor Schlichtungsstellen und Gerichte gebracht werden und wie diese damit umgehen.

#### Wie gross war der Anteil Klagen zum Thema sexuelle Belästigung?

Insgesamt hatten laut *Befragung der Schlichtungsstellen* die **Schlichtungsstellen** sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz von allen Diskriminierungsarten am zweithäufigsten zu beurteilen (26% der Fälle). Das Bild unterscheidet sich nach privatrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Bereich aber stark: Für die Privatwirtschaft war sexuelle Belästigung das häufigste Thema, im öffentlichen Sektor kamen Lohnklagen mehr als fünfmal öfter vor. Auch zwischen den einzelnen Stellen sind die Unterschiede gross: So kommt sexuelle Belästigung in den Genfer Schlichtungsverfahren deutlich häufiger vor (53%) als in Zürich (26%).

In der *Statistischen Grobauswertung der Gerichtsentscheide* steht sexuelle Belästigung ebenfalls an zweiter Stelle (57 **Gerichtsentscheide**). Im privatrechtlichen Bereich ist sexuelle Belästigung die am häufigsten

vor Gericht verhandelte Diskriminierungsart überhaupt (40% der Fälle). Der neue Diskriminierungstatbestand der sexuellen Belästigung nach Gleichstellungsgesetz hat sich zumindest in der Westschweiz etabliert und zu überraschend vielen Verfahren geführt, in denen die Belästigten nicht selten obsiegten. Dieser Trend ist noch relativ jung und setzte deutlich nach Inkraftsetzung des GLG ein. Die Deutschschweiz hat er bislang nur punktuell erfasst, was auch damit zusammenhängen könnte, dass in Kantonen wie zum Beispiel Zürich oft schon die Schlichtungsstelle in Verfahren um sexuelle Belästigung eine Einigung erreicht.

### **Wie wirkt sich aus, dass die Beweislast erleichterung in diesem Bereich nicht gegeben ist?**

Laut *Befragung der Schlichtungsstellen* war in den **Schlichtungsverfahren** die Einigungsquote bei der sexuellen Belästigung von allen Diskriminierungsarten am höchsten.

Die *Statistischen Grobauswertung der Gerichtsentscheide* zeigt, dass **Gerichtsentscheide** zu sexueller Belästigung insgesamt für die Arbeitnehmenden etwas ungünstiger ausfallen als im Gesamtdurchschnitt aller Diskriminierungsarten. Die Differenz ist aber deutlich kleiner als zwischen den verschiedenen Diskriminierungen mit gleicher Beweisregelung. Sexuelle Belästigung ist gleichzeitig auch jene Diskriminierungsart, für die am häufigsten voll zu Gunsten der Arbeitnehmenden entschieden wurde.

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* wird die fehlende Beweislast erleichterung bei sexueller Belästigung von drei Vierteln der **Organisationsvertreter/innen** als eher grosses Problem bei der Umsetzung des GLG bezeichnet.

Aus der *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* geht hervor: Die volle Beweislast der Klagenden bezüglich Tat wird in den Urteilen immer klargestellt, hingegen taucht die Frage nach präventiven Massnahmen des Arbeitgebers nur in einer Minderheit der Urteile auf und selbst aus diesen geht nicht hervor, ob überhaupt und welcher Nachweis dem Arbeitgeber diesbezüglich abverlangt wird. Die Anwendung der Untersuchungsmaxime wird in einem Fall explizit verweigert und erscheint als jedenfalls nicht sichergestellt.

### **Welche Chancen und Risiken werden bei einer Ausweitung der Beweislast erleichterung gesehen?**

In der *Befragung der Schlichtungsstellen* schlägt nur eine **Schlichtungsstelle** als Massnahme zur wirksameren Umsetzung des GLG vor, die Beweislast erleichterung auf sexuelle Belästigung auszudehnen.

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* sehen diese die Ausdehnung der Beweislast erleichterung auf alle Tatbestände als wichtige Massnahme für eine bessere Umsetzung des GLG. «*Ich finde es einen der wichtigsten Mängel des Gesetzes, dass die Beweislast erleichterung bei der sexuellen Belästigung und bei der Anstellung nicht gilt. (...) Es ist ein absolut politischer Entscheid, es ist rechtlich überhaupt nicht zu rechtfertigen, dass das so ist. Das muss man unbedingt ändern.*»

### **Welches waren die Folgen für Opfer, belästigende Person und Arbeitgebende?**

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* steht das Opfer bei allen berichteten Gerichtsfällen in einem gekündigten Verhältnis, mehrfach wird auch von schwerwiegenden Problemen der psychischen Gesundheit berichtet. Bei den Fällen, in welchen nichts

unternommen werden konnte, um die Diskriminierung zu beseitigen zeigt sich die Angst der Frauen: Sie wollen nichts unternehmen, weil sie Angst haben, ihre Stelle zu verlieren. Erst nach einer Kündigung wagen sie sich zu wehren – wenn der Nachweis der Belästigung aber nicht gelingt, kann trotzdem nichts unternommen werden. Unter den Beispielen mit Lösung im Betrieb finden sich Fälle, die durch Aussprachen und/oder eine Versetzung des Belästigers entschärft werden konnten. Hier blieb die Arbeitsstelle für die Betroffenen erhalten. Je einmal wird bei den betriebsintern gelösten Fällen auch von einer vorgerichtlichen Einigung und einer internen Untersuchung berichtet, die beide zu einer freiwilligen Entschädigung führten, ohne dass das Arbeitsverhältnis aufrecht erhalten werden konnte.

Vereinfacht gesagt zeigt sich folgendes Bild: Ist das Opfer nicht mehr bereit, die sexuelle Belästigung zu verschweigen und kann nicht früh genug im Unternehmen durch Aussprachen, Versetzungen etc. eine Lösung gefunden werden, bedeutet dies für das Opfer in der Regel den aufgrund des Arbeitsklimas selbst gewählten oder durch das Unternehmen induzierten Stellenverlust und nicht selten gesundheitliche Probleme. Der oder die Belästiger riskieren einen Verweis oder eine Versetzung und bei gravierenden Vergehen allenfalls eine Strafklage. Für das Unternehmen sind vor allem finanzielle Folgen durch zu entrichtende Entschädigungen und allenfalls Gerichtsprozesse zu befürchten.

Die obigen Befunde werden durch die *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* bestätigt. In der Hälfte der untersuchten Fälle liegt als Folge der sexuellen Belästigung gemäss Arzteugnis eine ernsthafte gesundheitliche Beeinträchtigung (Angstzustände, Schlafstörungen, Depressionen, Magengeschwür) vor. Alle Arbeitsverhältnisse wurden beendet, teilweise durch die Opfer selbst, teilweise durch Rachekündigungen der Arbeitgeber. In keinem Fall kämpfte das Opfer für die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses.

### **Ist ein GlG-Verfahren bei sexueller Belästigung am Arbeitsplatz die Regel oder ist diese Möglichkeit den Betroffenen, Beratenden und Anwälten zu wenig bekannt? Gibt es Hemmschwellen, Arbeitgebende einzuklagen?**

Es fällt gerade in Zürich auf, dass medienbekannte Strafverfahren um sexuelle Belästigung bei der Polizei kein GlG-Parallelverfahren aufweisen. Die Gründe sind nicht bekannt: Das GlG mag in Anwaltskreisen weniger bekannt sein oder die Betroffenen haben Hemmungen, gegen ihre Arbeitgebenden vorzugehen. So oder so ist es ein Hinweis darauf, dass das GlG-Verfahren in diesem Punkt in der deutschen Schweiz noch nicht sehr etabliert ist.

In den *Interviews mit VertreterInnen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwälten* wird darauf hingewiesen, dass viele Frauen, die sexuell belästigt worden sind, nichts unternehmen wollen. Bei den berichteten Beispielen, die vor Gericht gelangten, wurde mehrheitlich nach GlG vorgegangen. In zwei Fällen handelt es sich um ein Strafverfahren gegen die Belästiger, bei welchen nicht auch gegen die Arbeitgebenden vorgegangen wurde – in einem Fall, weil die Arbeitgeberin die Betroffene unterstützte und präventive Massnahmen getroffen hatte, im andern Fall, weil das Unternehmen, das übergesetzliche finanzielle Leistungen für die krankgeschriebene Frau entrichtete, nicht vor den Kopf gestossen werden sollte.



## 12 Rechtsentwicklung

Wie bei jedem neuen Gesetz müssen auch beim GIG viele Definitionen, Anforderungen und Details zu Tatbeständen und Vorgehensweisen durch die Gerichtspraxis näher geklärt werden. In diesem Kapitel soll abgeschätzt werden, wie weit dadurch ein Prozess der Klärung in Gang gekommen ist, wo er allenfalls steht und ob sich dabei Probleme ergeben. Die involvierten Akteur/innen werden auch direkt gefragt, welche Massnahmen aus ihrer Sicht zu einer (noch) wirksameren Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes beitragen könnten. Als Zweites ist ausgeführt, was für Erfahrungen zur Rechtsentwicklung im Gleichstellungsbereich aus Evaluationen des Gleichstellungsrechts aus dem Ausland verfügbar sind.

### 12.1 Erfahrungen in der Schweiz

#### **Entsteht durch eine präzisere Definition der Tatbestände und die Rechtsentwicklung durch die Gerichtspraxis eine zunehmende Rechtssicherheit?**

Die *Inhaltsanalyse der Gerichtsurteile* zeigt, dass von grundsätzlich zunehmender Rechtssicherheit nicht ausgegangen werden kann. Die hängt zusammen mit erheblichen Mängeln bei der Umsetzung und Anwendung des Gleichstellungsgesetzes im konkreten Fall, besonders in den Bereichen Beweisverfahren, sexuelle Belästigung und Kündigung.

Zum Beweisverfahren: Aus der Mehrheit der Urteile, in denen die Beweislast erleichterung zur Anwendung kommen sollte, ist keine Zweistufigkeit des Beweisverfahrens ersichtlich, das heisst die Ebenen der Glaubhaftmachung und der Rechtfertigung werden nicht getrennt. Die Anforderungen an die **Glaubhaftmachung** sind inzwischen grundsätzlich geklärt: Sowohl das Zürcher Verwaltungsgericht als auch das Waadtländer Kantonsgericht gehen heute davon aus, dass es genügt, wenn aufgrund objektiver Anhaltspunkte der Eindruck einer gewissen Wahrscheinlichkeit, die auch unter 50 Prozent liegen kann, als gegeben erscheint. Ob sich diese Rechtsprechung nun bei den unteren Instanzen durchsetzen wird, kann noch nicht gesagt werden.

Bezüglich **Rechtfertigungsgründe** herrscht noch wenig Klarheit. Theoretisch und dogmatisch gesehen wäre bezüglich Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe zu unterscheiden, ob es sich um direkte Diskriminierung oder um indirekte Diskriminierung handelt. Direkte Ungleichbehandlung im Arbeitsverhältnis ist höchstens dann zulässig, wenn das Geschlecht selbst zwingend ein wesentliches Merkmal für die Ausübung der Tätigkeit ist (Sänger/in, Schauspieler/in, Models). Bei indirekter Diskriminierung hingegen müssen die nachteiligen Auswirkungen einer neutralen Massnahme zu Ungunsten eines Geschlechts unter Umständen dann hingenommen werden, wenn die beklagte Partei beweist, dass sie mit der in Frage stehenden Massnahme ein gerechtfertigtes und geschäftsnotwendiges Ziel verfolgt, dass die Massnahme zu dessen Erreichung erforderlich und geeignet ist und es ihr unzumutbar ist, auf die Massnahme zu verzichten und einen Weg mit weniger geschlechtsspezifisch nachteiligen Auswirkungen zu beschreiten. Bei indirekter Diskriminierung stellen sich bezüglich der Rechtfertigungsgründe somit andere Fragen (eben des Geschäftszwecks, der Geschäftsnotwendigkeit und der Verhältnismässigkeit) als bei direkter Diskriminierung. Nur aus einer kleinen Minderheit der Urteile geht jedoch hervor, dass zwischen zulässigen Rechtfertigungsgründen bei direkter und bei indirekter Diskriminierung unterschieden werden kann oder vielleicht muss. In noch weniger Urteilen wird das Verhältnismässigkeitsprinzip angesprochen oder die Geschäftsnotwendigkeit definiert.

In der konkreten Fallbeurteilung neigen die unteren Instanzen, insbesondere die erstinstanzlichen Zivilgerichte, dazu, jeden auf den ersten Blick sachlichen Grund als Rechtfertigung zu akzeptieren. Die Rechtsprechung der oberen Instanzen stellt mittlerweile oft zusätzliche Anforderung, die Arbeitgebendenseite müsse auch nachweisen, dass die objektiven Gründe konkret tatsächlich wichtig sind und konsequent für alle gleich zum Tragen kommen. Dies ist bei den unteren Instanzen (noch) kaum durchgedrungen. Der Nachweis der Geschäftsnotwendigkeit, der Verhältnismässigkeit und der Unzumutbarkeit möglicher Begleitmassnahmen wird selten klar verlangt.

Die Qualität der erstinstanzlichen Urteile im Bereich **sexuelle Belästigung** ist sehr unterschiedlich. Einige verkennen die rechtlichen Grundlagen vollkommen und verweigern insbesondere die Berücksichtigung und Anwendung des GIG, sondern entscheiden einzig nach OR. Andere wiederum scheuen sich nicht vor der Befragung zahlreicher Zeug/innen und aufwändigen Beweisverfahren, Literatur- und Präjudizienrecherchen, eignen sich erkennbar vorher fehlendes Wissen und Sachkenntnisse an und setzen diese sorgfältig um. Richtungsweisend bezüglich Definition ist offensichtlich ein in den Waadtländer Urteilen zitiertes älteres Genfer Urteil (JAR 1992, 166 f) und seit Inkrafttreten des GIG das Urteil des Zürcher Arbeitsgerichts vom 30.9.1998 (ZR 99(2000) Nr.111). Die Definition, was unter sexueller Belästigung zu verstehen ist, scheint damit weitgehend geklärt. Ob sich diese Rechtsprechung grundsätzlich bei den unteren Gerichten durchsetzen wird, kann noch nicht gesagt werden. Klare Schwierigkeiten der Gerichte und auch der Rechtsvertretungen sind erkennbar, wenn neben der sexuellen Belästigung auch die Kündigung Prozess-thema ist. Es werden kaum mehrere Entschädigungen geltend gemacht.

Bezüglich **diskriminierende Kündigung** und **Rachekündigung** herrscht generell bei Anwält/innen und Gerichten grosse Unklarheit. Oft gelangt ausschliesslich die rechtsmissbräuchliche Kündigung nach OR zur Anwendung. Der spezielle Kündigungsschutz des GIG mit der Möglichkeit der Anfechtung der Kündigung und der gerichtlichen Wiedereinstellung hat (noch) nicht die Chance erhalten, überhaupt zum Tragen zu kommen, weil die entsprechenden Bestimmungen nicht angerufen und angewandt oder auch nur konkret abgehandelt werden.

Zusammenfassend hat die Gerichtspraxis also in wenigen relativ eng begrenzten Bereichen durch präzisere Definitionen der höheren Gerichte grössere Klarheit gebracht. Auf der Ebene der unteren Instanzen, insbesondere der erstinstanzlichen Zivilgerichte, bestehen jedoch grosse Divergenzen und viel Unklarheit.

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* bestätigt sich dieses Bild. Die Personen, die Erfahrung mit Gerichten haben, sehen die Situation kritisch. Ein Teil nimmt gar keine zunehmende Rechtssicherheit wahr, weil die uneinheitliche Rechtssprechung eine klare Orientierung verunmöglicht. «Die Rechtssicherheit ist eher wieder ein wenig zurückgegangen, beispielsweise mit dem Bundesgerichtsentscheid, dass der Markt berücksichtigt werden muss.» Andere sehen zwar eine positive Entwicklung, nehmen aber gleichzeitig weiterhin bestehende Unsicherheiten wahr. Nur eine einzige Person sieht eine rundweg positive Entwicklung und erklärt noch bestehende Unsicherheiten mit der kurzen Zeit seit der Einführung des GIG.

### **Wie könnte aus Sicht der relevanten Akteur/innen die Umsetzung des GIG (noch) wirksamer gestaltet werden?**

In allen Erhebungen hatten die Befragten in einer offenen Frage die Möglichkeit, Vorschläge für eine (noch) wirksamere Umsetzung des GIG zu machen (vgl. auch **Tabelle 15**).

In der *Befragung der Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* steht in den Augen der **Organisationsvertreter/innen** eine bessere Information und Sensibilisierung zum GlG und Gleichstellungsfragen allgemein bei Arbeitnehmenden, Fachpersonen in Unternehmen und Verbänden sowie juristischem Fachpersonal an erster Stelle. An zweiter Stelle folgen Forderungen nach veränderten Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Unternehmen – hier werden wichtige Gleichstellungsanliegen wie Lohntransparenz, verbesserte Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Förderung der Teilzeitarbeit etc. genannt. An dritter Stelle folgen konkrete Vorschläge zur Veränderung des GlG und seiner Anwendung – insbesondere im Zusammenhang mit dem Schutz der Klagenden (v.a. Kündigungsschutz) und der Erleichterung des Zugangs zu Informationen. Weitere Vorschläge beziehen sich auf eine Intensivierung der Einflussnahme auf das Verhalten von Unternehmen durch Druck oder Anreize sowie den Ausbau von Unterstützungs- und Beratungsleistungen.

Tabelle 15: Massnahmen für eine möglichst hohe Wirksamkeit des GlG

Verbesserungsvorschläge	Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.		Personalverantwortliche	
	Anzahl Nennungen	Nennungen in %	Anzahl Nennungen	Nennungen in %
Information und Sensibilisierung	315	35.3	442	23.6
Verbesserung von Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Unternehmen	252	28.3	604	32.2
Veränderungen im Gleichstellungsgesetz und seiner Anwendung	126	14.1	26	1.3
Einflussnahme auf Unternehmen	91	10.2	319	17.0
Unterstützung und Beratung von Arbeitnehmenden	64	7.2	88	4.7
Anderes	44	4.9	396	21.1
<b>TOTAL</b>	<b>892</b>	<b>100</b>	<b>1875</b>	<b>100</b>

Quelle: Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden und weiteren betroffenen Organisationen

In den *Interviews mit Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Anwält/innen* werden Massnahmen beim Gesetz und seiner Umsetzung sowie auch auf einer generelleren Ebene gefordert. Im ersten Bereich wird am häufigsten die Einführung von aktiven Massnahmen gefordert, welche die Verantwortung für die Einhaltung des Gesetzes vom Individuum weg auf den Staat und anderen gesellschaftlichen Akteur/innen verschieben. *«Dass man weg kommt vom Festlegen auf das Individuelle, dass sich der Staat verantwortlich fühlt, das zu kontrollieren. Bei der Wettbewerbskommission ahndet man das ja, ein ganzes Büro wird eingerichtet vom Bund und hochqualifizierte Leute eingestellt – warum macht man das nicht auch in Bezug auf die Geschlechterdiskriminierung?»* Es folgt die Forderung nach der Ausdehnung der Beweislast erleichterung auf alle Tatbestände und nach der Einführung von folgenreicheren Sanktionen für fehlbare Arbeitgebende. Nur vereinzelt wird eine Ausdehnung des Kündigungsschutzes vorgeschlagen. Auf der generelleren Ebene stehen Information und Sensibilisierung und die Verbesserung der Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Unternehmen (insbesondere Lohntransparenz) im Zentrum. Eine wichtige Massnahme ist für die Befragten auch der vermehrte Einsatz der bestehenden Instrumente. Weiter wird die Motivierung der Unternehmen zur Umsetzung der Gleichstellung durch die Schaffung von Anreizen und Vorbildern genannt.

In der *Unternehmensbefragung* setzen die **Personalverantwortlichen** die Verbesserung der Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Unternehmen an erste Stelle. Am häufigsten werden Massnahmen gefor-

dert, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern: der Ausbau der Infrastruktur familienergänzender Kinderbetreuung, flexible Arbeitszeiten und mehr Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit insbesondere für Männer und Kader. Auch hier werden Lohngleichheit und auf dem Weg dorthin Lohntransparenz häufig genannt. An zweiter Stelle folgt für die Personalverantwortlichen Information und Sensibilisierung. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen bekunden direkten Informationsbedarf zum GIG und seiner Anwendung. Häufig wird Sensibilisierung und Information ganz allgemein gefordert, die wichtige Rolle der Schulen und der im Schulalter getroffenen geschlechtsspezifisch geprägten Wahl der Berufsausbildung betont. Auch Schulung im Betrieb schlagen viele vor. Im Visier haben sie vor allem Kader und Führungsverantwortliche. In die drittgrösste Kategorie «Anderes» fallen Äusserungen in den Kategorien selber schuld («Bereitschaft von Frauen, Verantwortung zu übernehmen.» «Qualität vor Geschlecht»), Mass halten («Sinnvolle Veränderungen werden eher akzeptiert. Die Biologie kann nicht gleichgestellt werden.»), moralische Appelle («Geduld» «gesunder Menschenverstand» «Vernunft») sowie offene Ablehnung des Gleichstellungsziels («Frauen sollen in erster Linie ihre Aufgabe als Mütter wahrnehmen.» «Gleichstellungsbüros aufheben»). An vierter Stelle propagieren die Personalverantwortlichen Einflussnahme auf und in Unternehmen, wobei sie konkrete Gleichstellungsprojekte noch vor Elemente des Gender Mainstreaming setzen. Unterstützung und Beratung ist in ihren Augen kaum ein Handlungsfeld, Veränderungen am Gleichstellungsgesetz werden noch seltener genannt. Wenn, dann betreffen sie die Verschärfung von Sanktionen gegenüber fehlbaren Firmen oder eine Vereinfachung der Verfahren.

In der *Befragung der Schlichtungsstellen* stellen die **Schlichtungsstellen** die Notwendigkeit verbesserter Information ins Zentrum. Diese betrifft einerseits die Inhalte des Gesetzes, andererseits aber auch die Schlichtungsstellen selbst, deren Existenz ist in den Augen vieler Stellenleitungen zu wenig im öffentlichen Bewusstsein verankert ist. Am zweithäufigsten sind Massnahmen zur Organisation der Schlichtungsstellen. Es folgen Vorschläge für Veränderungen am Gesetz und seiner Anwendung. Sie betreffen den Kündigungsschutz, die Ausdehnung der Beweislasterleichterung auf Anstellung und sexuelle Belästigung sowie eine konsequente Beweislastumkehr sowie die Forderung, das Schlichtungsverfahren sei im GIG selber zu regeln und den Kantonen weniger Autonomie zu geben.

In der *Befragung der Gerichte* haben die **Gerichte** in ihrer ganz grossen Mehrheit darauf verzichtet, Empfehlungen zum Gleichstellungsgesetz abzugeben, vielfach mit Verweis auf mangelnde Erfahrung. Von den sechs vorhandenen Empfehlungen fordern vier bessere Information und Weiterbildung der Gerichtspersonen, einmal wird vorgeschlagen, die Arbeitnehmenden vermehrt zu sensibilisieren und ein Gericht empfiehlt: «Das Gleichstellungsgesetz ersatzlos zu streichen und sämtliche Gleichstellungsbüros aufzuheben.»

### 12.2 Erfahrungen aus dem Ausland

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann half über seine Kontakte zu analogen Stellen in einer breiten Auswahl anderer Ländern mit, systematisch ausländische Evaluationen zu Gleichstellungsrecht zusammenzuziehen, damit die andernorts gemachten Erfahrungen in die Analyse mit einfließen konnten. Solche Evaluationen sind noch nicht sehr zahlreich, aber aufschlussreich.<sup>25</sup> Die wichtigsten Resultate dieser Literaturanalyse sind im Folgenden ausgeführt.

---

<sup>25</sup> Insbesondere zu Australien und Südafrika, die ebenfalls interessante Gleichstellungsgesetzgebungen aufweisen, waren entsprechende Evaluationen (noch) nicht greifbar.

### **Welche generellen Schlüsse lassen sich aufgrund von ausländischen Evaluationen mit in der Schweiz nicht existierenden Rechtsinstrumenten im Gleichstellungsbereich für das Gleichstellungsgesetz ziehen?**

Neuere *ausländische Evaluationen und Erfahrungen* zeigen auf, dass für die Fortentwicklung des Gleichstellungsrechts, die Bekämpfung von Diskriminierung und für eine aktive Gleichstellungsförderung **Gleichstellungsinstitutionen** eine wichtige Rolle spielen, die **mit wirklich adäquaten und effektiven Befugnissen und Kompetenzen** ausgestattet sind. Solche Gleichstellungsinstitutionen kennen viele Länder. Der Umfang der Befugnisse und der Aufgabenbereich dieser Gleichstellungsinstitutionen variieren allerdings beträchtlich. Fachleute sind sich heute einig, dass eine Kombination von Förderungs-, Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen notwendig ist und dass nur eine Kombination, die auch gezielte, strategische Durchsetzungskompetenzen umfasst, eine effektive Gleichheitsförderung bewirken kann (O’Cinneide 2002, 16). Die britische Regierung beispielsweise weist in ihrem Vernehmlassungsdokument «Fairness for All» zur Ausgestaltung der geplanten neuen Commission for Equality and Human Rights in *Grossbritannien* darauf hin, dass die neue Kommission über Rechtsmittel verfügen soll, die sowohl strategische Veränderungen sichern können als auch die Durchsetzung der Gesetze durch gezielte Eingriffe ermöglichen (DTI 2004, 38). Solange und sofern sie nicht mit empfindlichen Druckmitteln ausgestattet sind, führen Gleichstellungsinstitutionen eher ein Schattendasein und erfüllen mehr eine Feigenblattfunktion, als dass sie die Gleichstellung im Erwerbsleben tatsächlich vorantreiben (Scholz 2000, 177).

### **Über welche Durchsetzungskompetenzen verfügen ausländische Gleichstellungsinstitutionen?**

**Untersuchungskompetenzen** stellen ein wichtiges Instrument für die Arbeit der Gleichstellungsinstitutionen dar (DTI 2004, 38). Mit ungewöhnlich weit gehenden Untersuchungsbefugnissen sind heute die Equality Officers des irischen Office of the Director of Equality Investigations ODEI<sup>26</sup> ausgestattet. Das Mandat des ODEI stützt sich auf die irischen Antidiskriminierungsgesetze<sup>27</sup> und besteht in der Untersuchung und Mediation von Diskriminierungsbeschwerden. Die Equality Officers können von den Parteien Informationen einverlangen, wofür ihnen auch Durchsetzungsinstrumente zur Verfügung stehen (PLS, *Specialised Bodies to Promote Equality*, 2002, 72).

Andere Institutionen verfügen auch über Befugnisse, **Untersuchungen** bezüglich einer möglichen Diskriminierung **aus eigener Initiative** vorzunehmen, ohne sich dabei auf eine konkrete Beschwerde stützen zu müssen. Die Anregungen zur Untersuchung können dabei verschiedenen Quellen entspringen, beispielsweise Medienberichten. Ein Kriterium für eine solche Untersuchung kann dabei sein, dass die Diskriminierung viele Personen trifft und langfristige Wirkung entfalten kann (PLS 2002, 73). Über Untersuchungsbefugnisse in diesem Sinne verfügt die Dutch Equal Treatment Commission in *Holland*, der *schwedische* Ombudsman oder die Equal Authority EA in *Irland* (PLS 2002, 72). Letztere kann Ermittlungen ohne konkrete Beschwerde einleiten, um die strukturelle Diskriminierung zu bekämpfen (Employment Equality Act 1998, Sektion 58). Dabei ist sie befugt, von beliebigen Personen schriftliche Informationen zu

<sup>26</sup> Die irische Gesetzgebung verteilt die Aufgaben in der Sache der Gleichstellung auf zwei Institutionen: Die Equality Authority ist die eigentliche Gleichstellungsinstitution, mit der Aufgabe, Diskriminierung zu bekämpfen. ODEI ist ein quasi-gerichtliches Gremium, dessen Mandat sich darauf erstreckt, in Gleichstellungsfragen zu ermitteln und zu urteilen.

<sup>27</sup> Employment Equality Act 1998 und Equal Status Act 2000

verlangen sowie Zeug/innen vorzuladen (Sektion 59). Ergeben die Ermittlungen, dass Diskriminierung vorliegt, so kann die EA eine non-discrimination notice erteilen (Sektion 62). Diese beschreibt den Tatbestand und fordert die diskriminierende Partei zur Unterlassung der Diskriminierung innerhalb einer gesetzten Frist auf (Sektion 62). Die Missachtung einer non-discrimination notice wird als Gesetzesverstoss geahndet (Sektion 63).

Viele Gleichstellungsinstitutionen verfügen über die Befugnis, **gegen Dritte zu intervenieren** und individuelle Opfer von Diskriminierung **vor Gericht zu vertreten** oder an Stelle der Betroffenen zu klagen (*USA, Kanada, Australien und Neuseeland*). Gemäss einigen kritischen Stimmen verlagert dies allerdings tendenziell das Schwergewicht der Tätigkeit der Gleichstellungsinstitutionen von einem selektiv-strategischen zu einem auf Einzelbeschwerden basierenden Vorgehen (PLS 2002, 18). Der irischen Equality Authority EA dagegen ist es gelungen, die strategische Durchsetzung mit individueller Opferhilfe zu kombinieren. Die EA kann Opfer von Diskriminierung vor Gericht vertreten oder sie nur beraten, über ihre Rechte aufklären und dann an die zuständigen Nichtregierungsorganisationen oder Gewerkschaften verweisen. Sie kann also, falls es sich um einen strategisch wichtigen Fall handelt, durchaus eine kostenfreie Rechtsvertretung übernehmen und den Fall vor Gericht bringen. Dies wird sie tun, falls es sich um eine gravierende Rechtsverletzung, einen potenziellen Präzedenzfall handelt und eine fortdauernde Diskriminierung vorliegt. Diese von der EA angewandte selektive Methode erwies sich als besonders erfolgreich: Relativ rasch entstand eine solide Präzedenzfallsammlung, welche die Prinzipien des Gleichstellungsrechts zu verdeutlichen und veranschaulichen vermochte. Einige der Präzedenzfälle stiessen auf grosses öffentliches Interesse, und dies wiederum ermutigte die Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenorganisationen zu einer engeren Zusammenarbeit mit der EA (PLS 2002, 19).

Manche Rechtsordnungen sehen die Gleichheitsförderung als eine **positive Verpflichtung der öffentlichen Institutionen** vor und statten ihre Gleichstellungsinstitutionen mit entsprechenden **Durchsetzungskompetenzen** aus (PLS 2002, 23). So verpflichtet beispielsweise in *Nordirland* das Gesetz alle öffentlichen Institutionen zur aktiven Gleichheitsförderung (Northern Ireland Act 1998, Sektion 75). Um sicherzustellen, dass die öffentlichen Institutionen sich in der Praxis daran halten, müssen sie einen periodischen Bericht bezüglich ihrer Gleichheitsförderungspolitik, ein **Equality Scheme**, erstellen (Sektion 75, Schedule 9, para 4), das aufzeigen soll, dass die Institution ihrer im Northern Ireland Act statuierten Pflicht nachkommt und Chancengleichheit tatsächlich fördert (Sektion 75, Schedule 9, para 4(2)). Das Equality Scheme muss Zeitlimiten für die Umsetzung konkreter Förderungsmassnahmen enthalten (Sektion 75, Schedule 9, para 4(3)). Die nordirische Equality Commission ist befugt, die Equality Schemes zu überprüfen (Sektion 75, Schedule 9, para 2(1)).

### **Wie werden die Informationsprobleme insbesondere im Lohnbereich gelöst?**

Die besonders grossen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Lohngleichheit haben dazu geführt, dass international vermehrt daran gearbeitet wird, wie die Informationsbeschaffung und die Transparenz der Lohnsysteme verbessert sowie die Gutachtenerstellung erleichtert werden kann. So hat beispielsweise *Grossbritannien* im 2004 neu in Kraft getretenen Employment Act 2002 (EOC 2003, 10) insbesondere bezüglich Equal Value Cases Regeln entwickelt, die es erlauben, schon in der vorgerichtlichen Phase möglichst rasch sämtliche adäquaten Informationen über den Fall zu gewinnen (PLS 2002, 88). Dem Prozess der Informationsgewinnung liegt das Transparenzgebot zugrunde. Dieses stützt sich auf die Rechtsprechung des *Europäischen Gerichtshofs* auf dem Gebiet der Lohngleichheit. Angestellte müssen darüber

informiert werden, wie sich ihr Lohn zusammensetzt und welche Faktoren sich auf ihren Gesamtverdienst auswirken (EOC 2003, 9). Ein Nichtbefolgen des Transparenzgebots seitens der Arbeitgebenden wirkt sich auf die Beweislast aus: Ist das Lohnsystem nicht transparent, so wird Lohndiskriminierung angenommen, soweit der Arbeitgeber nicht beweist, dass sein Lohnsystem nicht diskriminierend ist. Das Recht auf Transparenz kann mit dem Recht auf Privatsphäre kollidieren. Dem wird entgegengehalten, dass in den meisten Fällen der Arbeitgeber allgemeine Informationen zur Berechnung des Lohnes liefern kann, ohne dabei die Anonymität und Privatsphäre der Arbeitnehmenden zu verletzen (EOC 2003, 10).

Mit dem **Equal Pay Questionnaire**, der im *britischen* Equal Pay Act vorgesehen ist, hat *Grossbritannien* ein Instrument entwickelt, das es ermöglicht, von Arbeitgebenden relevante Informationen über die Entlohnung im Betrieb zu gewinnen. Hat eine Frau den Verdacht, dass sie für eine gleichwertige Arbeit schlechter entlohnt wird als ihr männlicher Arbeitskollege, so kann sie von ihrem Arbeitgebenden verlangen, einen Fragebogen (Equal Pay Questionnaire) auszufüllen, der die Stellung, Aufgaben und Verantwortung der Vergleichspersonen beschreibt. Das Ziel ist festzustellen, ob die Betroffene tatsächlich weniger verdient als die männliche Vergleichsperson und ob der Arbeitgeber zugibt, dass beide die gleiche oder eine gleichwertige Arbeit verrichten. Füllt der Arbeitgeber den Fragebogen nicht aus, so darf das Employment Tribunal<sup>28</sup> annehmen, dass die Lohndifferenz diskriminierend ist.

### **Gibt es Vorgaben für die Erstellung von Gutachten im Bereich von Arbeitsbewertung und Lohngleichheit?**

Um die Equal-Value-Prozesse zu vereinfachen und zu beschleunigen, hat die britische Regierung ein ganzes Massnahmenpaket erarbeitet. Einer der zentralen Vorschläge der Reform bezieht sich auf die Verbesserung der Handhabung der zur Bestimmung der Gleichwertigkeit der Arbeit notwendigen Expertisen (Women and Equality Unit 2004, 1). Eine neue Verordnung schafft **einheitliche Voraussetzungen für Expertisen**, damit diese Berichte vollständig, einheitlich und rechtzeitig dem Gericht vorliegen. Die Regeln sollen das Gericht befähigen, sich frühzeitig alle relevanten Informationen zu beschaffen,<sup>29</sup> wobei für alle Beteiligten dazu klare Zeitlimiten festgelegt werden. Erst wenn alle relevanten Fakten vorliegen, soll das Gericht unabhängige Expert/innen einschalten.<sup>30</sup> Die zu klärenden Fragen werden eingeschränkt: Zugelassen sind nur Fragen, die für die Ermittlung der Fakten notwendig sind.<sup>31</sup>

### **Welche Rolle spielt in dieser Diskussion das Schlichtungsverfahren?**

Schlichtungsverfahren werden grundsätzlich allgemein als sinnvoll erachtet im Sinne eines ergänzenden Instrumentariums. Hingegen besteht weitgehende Einigkeit, dass eine Schlichtung als einzige Alternative zum von Privaten getragenen Gerichtsprozess zur effektiven und effizienten Durchsetzung der Geschlech-

---

<sup>28</sup> Das Employment Tribunal ist das für die Fragen der Lohngleichheit zuständige Gericht in Grossbritannien.

<sup>29</sup> Dazu gehören Arbeitsverträge, Stellenbeschreibungen, Vereinbarungen. Von den Parteien wird gefordert, einander über die für die Anhörungen relevanten Fakten in Schriftform aufzuklären. Das Gericht ist befugt, auf Fakten, die anfänglich nicht vorlagen, nicht einzutreten (WOMEN AND EQUALITY UNIT 2004, 12).

<sup>30</sup> Nach der bisherigen Praxis wurde es den Parteien erlaubt, eigene Expertisen zu bestellen. Dies soll sich ändern: Anders als bis anhin sollen die Expert/innen vom Gericht bestellt werden und diesem gegenüber verpflichtet sein (WOMEN AND EQUALITY UNIT 2004, 13).

<sup>31</sup> Die Prozessführung verzögert sich häufig dadurch, dass die Parteien den Expert/innen zusätzliche, für die Klärung der Situation nicht relevante Fragen stellen (WOMEN AND EQUALITY UNIT 2004, 14).

tergleichheit nicht ausreicht. Immer deutlicher stellt sich heraus, dass zwei Ebenen grundsätzlich getrennt und nicht den gleichen Behörden zugewiesen werden sollten, nämlich Aufgaben des aussergerichtlichen Ausgleichs wie Schlichtung oder Mediation einerseits und Aufgaben der Informationssammlung, Schulung, Untersuchung, des Monitorings, der Beratung oder Vertretung, der Intervention bis hin zur Klageberechtigung andererseits. Die Aufgabe, eine Schlichtung oder Mediation durchzuführen und auf eine aussergerichtliche Einigung hinzuwirken, kollidiert mit anderen Funktionen von Gleichstellungsinstitutionen (PLS 2002, 23). Dieselbe Institution sollte nicht als Beraterin im weitesten Sinn oder als Kontroll-, Durchsetzungsorgan beteiligt sein und gleichzeitig rechtsanwendende Aufgaben wahrnehmen. Es wird zunehmend davon abgeraten, Durchsetzungskompetenzen parallel zu schlichtenden Aufgaben derselben Gleichstellungsinstitution zuzuweisen (PLS 2002, 80).

Aufgrund internationaler Erfahrungen und ausländischer Evaluationen muss somit der Schluss gezogen werden, dass nebst Schlichtungskompetenzen (die vorzugsweise separaten Gleichstellungsinstitutionen zu übertragen sind) auch Gleichstellungsinstitutionen notwendig sind, die mit Untersuchungs- und eigentlichen Durchsetzungskompetenzen wie behördlichen Klagerechten ausgestattet sind.

### **Existieren andere aussergerichtliche Formen der Konfliktbewältigung im Gleichstellungsbereich?**

Viele Rechtsordnungen sehen ein Instrumentarium für eine aussergerichtliche Konfliktbewältigung in Fragen der Gleichstellung vor (PLS 2002, 76). Hier werden nur die Formen erwähnt, die sich erheblich von der schweizerischen Schlichtung unterscheiden. Einige Rechtsordnungen haben **Mediation**<sup>32</sup> als Form der aussergerichtlichen Einigung eingeführt, so zum Beispiel *Irland*. Um die problematische Durchmischung einzelner Funktionen der Gleichstellungsinstitution zu vermeiden, ist die Mediation nicht der irischen Gleichstellungsinstitution EA, sondern dem unabhängigen Office of the Director of Equality Investigations ODEI anvertraut.<sup>33</sup> Ausgeführt wird sie durch speziell zu diesem Zweck ausgebildete Equality Mediation Officers (PLS 2002, 76). Die Mediation beruht auf Freiwilligkeit: Jede Partei darf auf jeder Verhandlungsstufe austreten. Der ganze Prozess ist informell und verläuft auf privater Basis. Die Ergebnisse werden nicht veröffentlicht. Wird eine Einigung erreicht, verfasst das ODEI eine schriftliche Vereinbarung, die von beiden Parteien unterschrieben wird und rechtliche Verbindlichkeit erlangt. Wird kein Konsens erreicht und der Fall gerichtlich weiterverfolgt, so bleibt es beiden Parteien untersagt, die von der anderen Partei während der Mediation enthüllten Informationen zu verwenden (Equality Tribunal 2003, 5f.).

Obwohl sie ein wertvolles Instrument der aussergerichtlichen Einigung ist, birgt die Mediation gemäss entsprechenden Evaluationen auch gewisse Gefahren: Ein allzu extensiver Gebrauch der Mediation könnte dazu führen, dass der Blickwinkel der Bewältigung der diskriminierungsspezifischen Probleme auf die Schlichtung der Einzelfälle verlagert wird, die Bekämpfung der Diskriminierung dadurch ihre strategische Dimension verliert und die Ursachen der Diskriminierung nicht systematisch beseitigt werden (PLS 2002, 26). Ausserdem besteht die Befürchtung, die von Diskriminierung Betroffenen könnten auf ihre Rechte verzichten, ohne ihre rechtliche Position tatsächlich gekannt zu haben (PLS 2002, 79).

---

<sup>32</sup> Die Mediation kann als ein inoffizieller Prozess definiert werden, in welchem der/die Mediator/in – eine neutrale und unparteiische dritte Person, die über keine rechtlichen Durchsetzungsmittel verfügt – die Parteien dabei unterstützt, eine für beide Parteien akzeptable Einigung zu erreichen (vgl. EQUALITY TRIBUNAL 2003, 6). Die Durchführung der Mediation gehört z.B. zu den Aufgaben der nordamerikanischen EEOC, der australischen HREOC und der neuseeländischen HRC.

<sup>33</sup> Employment Equality Act 1998, Sektion 78, und Equality Status Act 2000, Sektion 24.



Die Methode der **Anhörung mit anschliessendem unverbindlichem Entscheid** der Gleichstellungsinstitution zeigt in *Holland* eine relativ hohe Erfolgsquote: Gemäss der Bewertung der holländischen Equal Treatment Commission hat etwa ein Drittel der des diskriminierenden Verhaltens Beschuldigten Massnahmen getroffen, um künftige Diskriminierungen zu verhindern. Positive Ergebnisse wurden vor allem dann erzielt, wenn die Konfliktparteien im Voraus ausführlich über die rechtliche Lage aufgeklärt wurden. Eine unparteiische und verständnisvolle Einstellung seitens der Kommission ermutige zur Kooperation und die Bereitschaft, Kompromisse einzugehen, steige. Die holländischen Expert/innen in Gleichstellungsfragen legen deswegen besonderen Wert auf die Kommunikationstechniken und die Entwicklung geeigneter Kommunikationsstrategien (PLS 2002, 86). Nach dem Entscheid wird den Parteien die Frage nach ihrem weiteren Vorgehen gestellt. Dieses wirkt sich dann auf die weiteren Schritte der Kommission aus: Sie kann beschliessen, ein weiteres Treffen zu vereinbaren oder den Parteien ihre beratende Unterstützung bei der Umsetzung ihres Vorhabens anzubieten. Künftig beabsichtigt die Kommission, Nachforschungen mit dem Ziel durchzuführen, sämtliche Erkenntnisse über die zum Erfolg führenden Methoden zu sammeln (PLS 2002, 92). Die Tatsache, dass die holländische Kommission keine Durchsetzungskompetenzen hat, wird in der Literatur jedoch als Mangel deklariert (PLS 2002, 87).

Dieser Mangel haftet der irischen Gleichstellungsinstitution des Equality Tribunal nicht an. Das Equality Tribunal ist kein Gericht, sondern ein unabhängiges **quasi-gerichtliches Gremium**, welches für Untersuchungen und Entscheidungen von Beschwerden betreffend Diskriminierung auf dem Gebiet der Beschäftigung und des Zugangs zu Gütern, Dienstleistungen und öffentlichen Einrichtungen zuständig ist (Equality Tribunal 2003, 4). Angestellte des Tribunals sind berechtigt, selbst Untersuchungen durchzuführen, Einsicht in relevante Dokumente zu verlangen, klärende Fragen zu stellen und Nachforschungen anzustellen (PLS 2002, 87). Die Entscheide des Tribunals sind verbindlich. Seine Rechte stützen sich auf den Employment Equality Act 1988 und auf den Equal Status Act 2000<sup>34</sup> und beziehen sich auf die Diskriminierung aus den in diesen Gesetzen enthaltenen neun Gründen.<sup>35</sup>

Das Tribunal ist bestrebt, ein relativ einfaches, preiswertes, überschaubares und zugängliches Forum zur Lösung von Diskriminierungsbeschwerden anzubieten (Equality Tribunal 2003, 4). Um dies zu erreichen, sind die Untersuchungen für die Beteiligten kostenlos, und eine rechtliche Vertretung wird nicht verlangt (PLS 2002, 87). Das Equality Tribunal legt alle seine Entscheide schriftlich fest und veröffentlicht alljährlich einen Jahresbericht über seine Tätigkeit. Damit trägt es der ihm gesetzlich vorgeschriebenen Pflicht zur Transparenz und allgemeinen Zugänglichkeit Rechnung. Das Equality Tribunal kann Schadenersatz zusprechen und ist befugt, Korrekturmassnahmen anzuordnen. Es kann der diskriminierenden Partei beispielsweise vorschreiben, an einer Weiterbildung teilzunehmen oder eine diskriminierungsfreie Firmenpolitik einzuführen (PLS 2002, 90). Noch nicht geklärt sind Fragen bezüglich der Berufung gegen die Entscheide des Equality Tribunals: Die gegenwärtige irische Diskriminierungsgesetzgebung ist erst seit dem Jahr 2000 in Kraft (PLS 2002, 93).

---

<sup>34</sup> Der Anwendungsbereich des Employment Equality Act 1998 bezieht sich auf den Bereich der Beschäftigung, der beruflichen Ausbildung und der Mitgliedschaft in Gewerkschaften oder Berufsverbänden. Der Equal Status Act 2000 deckt den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, zu Bildung, öffentlichen Dienstleistungen und Einrichtungen ab. Enthalten sind auch gewisse Eigentumsverhältnisse und der Zugang zu Unterkunft (EQUALITY TRIBUNAL 2003, 5).

<sup>35</sup> Die neun Gründe sind Geschlecht, Zivilstand, Familienstand, Rasse inbegriffen der Nationalität, Religion, Alter, Behinderung, sexuelle Orientierung und Zugehörigkeit zu einer Traveller Community.

## Teil IV: Schlussfolgerungen

Im Folgenden wird das Fazit aus den wichtigsten Ergebnissen der Evaluation gezogen (Kapitel 13). Aus diesem ist der Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Optimierung der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes abzuleiten (Kapitel 14). Zum Schluss werden Massnahmen vorgeschlagen, die diesen Handlungsbedarf aufnehmen (Kapitel 15).

### 13 Fazit

Die gewählte Untersuchungsanlage der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes war geeignet, die anfangs definierten Schlüsselfragen (vgl. Tabelle 2) umfassend zu beantworten.<sup>36</sup> Die verschiedenen Erhebungen und Analysen erlauben es, denselben Sachverhalt mit hoher Datenqualität und aus unterschiedlichen Perspektiven abzubilden.

Es wird im Folgenden darum gehen, noch einmal den Bogen zum Eingangskapitel zu schlagen und für die einzelnen Schritte der Evaluation die Bilanz zu ziehen. Aus der Zielevaluation ist die Konsistenzprüfung offen geblieben, die Frage, ob das Gleichstellungsgesetz überhaupt geeignet ist, die Ziele, die es deklariert, auch zu erreichen. Sodann geht es darum, für jeden Frageblock im Indikatorensystem Vollzug und Wirkungen zusammenfassend zu beurteilen. Es gilt, Fazit zu ziehen, in welchem Ausmass beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen eingetroffen sind (Effektivität) und wie sich Kosten und Nutzen des Gleichstellungsgesetzes verhalten (Effizienz). Es gilt, den Grad der Zielerreichung und den Impact (Auswirkungen im weiteren Sinn) einzuschätzen und die Betroffenenfreundlichkeit sowie die Vollzugstauglichkeit zu thematisieren.

### Konsistenzprüfung

Kann das GLG die vorgegebenen Ziele überhaupt erreichen? Was kann vom Gesetz erwartet werden und wo liegen seine Grenzen? Die Evaluation hat gezeigt, dass das GLG die Situation für von Diskriminierung Betroffene in verschiedener Hinsicht verbessert hat und somit für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann einen klaren Fortschritt darstellt. Sie hat belegt, dass in einzelnen Bereichen wie bei den Löhnen in typischen Frauenberufen des Öffentlichen Sektors deutliche Verbesserungen erreicht worden sind. Das Gesetz wird denn auch im Grundsatz von einer breiten Mehrheit der beteiligten Akteur/innen gutgeheissen.

Dennoch ist auch deutlich geworden, dass gewisse Probleme bestehen bleiben. Namentlich gehört dazu die Angst davor, sich gegen Diskriminierung zu wehren. Doch auch die Schwierigkeiten der Informationsbeschaffung bei vermuteter Diskriminierung sind nicht vollständig überwunden. Und mitunter veranlasst auch eine gerichtlich festgestellte Diskriminierung privatwirtschaftliche Firmen nicht, die Ungerechtigkeit zu beseitigen, wie dies konkrete Beispiele zeigen.

Die Frage ist, ob die genannten Probleme an der Konstruktion des Gleichstellungsgesetzes liegen. Aufgrund der Evaluation ist dies teilweise zu bejahen. Es ist ein gewisses Problem des GLG, dass es darauf angelegt ist, Missständen abzuhelpfen, indem es Einzelpersonen (bzw. ihren Verbänden) erleichtert, gegen

---

<sup>36</sup> Einzig zur Kostenfrage fallen die Aussagen pauschaler aus als anfangs geplant.

Diskriminierung vorzugehen. Diese Konstruktion überantwortet trotz aller Hilfestellung die Verantwortung für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung praktisch ausschliesslich den von Diskriminierung Betroffenen selber. Die Diskriminierenden dagegen laufen kaum ein Risiko: Die Sanktionen in der Form von zu bezahlenden Entschädigungen sind nicht so hoch, dass sie abschreckend wirken, vor allem nicht in der Kombination mit relativ wenigen Klagen.

Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass dieses Problem überall existiert. Vielfach besteht darum die gewählte Lösung darin, einer Behörde mehr Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen zu übertragen, um den Druck von den Einzelpersonen wegzunehmen. Auch in der Schweiz übernehmen behördliche Institutionen in anderen Politikbereichen eine aktivere Rolle bei der Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften.

### **Bekanntheit, Information und persönliche Haltung der involvierten Akteur/innen**

Positiv ist hier zu vermerken, dass die Personalverantwortlichen wie auch die Personen, die in Beratungsstellen und Gewerkschaften, Berufsverbänden etc. mit von Diskriminierung Betroffenen zu tun haben, das GLG in der Regel kennen. Ein erstes Problem des Vollzugs besteht jedoch darin, dass die Arbeitnehmenden selber, die vom Gesetz geschützt werden sollen, ihre Rechte eher nicht kennen. Es fällt auch auf, dass beim Kenntnisstand Geschäftsleitungen und Direktionen deutlich schlechter abschneiden als die Personalverantwortlichen. Überall dort, wo aufgrund der Betriebsgrösse keine spezialisierten Personalfachkräfte vorhanden sind, ist der Informationsstand im Allgemeinen als eher problematisch einzuschätzen. Künftige Informationsbemühungen müssten auch auf diese Gruppe der kleinen und mittleren Unternehmen zielen.

Zudem fällt auf, dass nicht alle Regelungen des GLG gleich bekannt sind. Einen hohen Bekanntheitsgrad erreicht die Verpflichtung der Arbeitgebenden zum Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Dagegen wissen fast die Hälfte der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen und die Mehrheit der Personalverantwortlichen nichts vom Kündigungsschutz im GLG.

Ist das Gesetz verständlich? Die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. bejahen dies, die Personalverantwortlichen sind kritischer – allerdings vor allem jene, die sich nicht mit dem Thema auseinandergesetzt haben und ihm keinen hohen Stellenwert einräumen. Ganz deutlich wird, dass den Zuständigen in den Betrieben nicht klar ist, was unter indirekter Diskriminierung zu verstehen ist. Also kann ihnen auch nicht klar sein, was das GLG damit verbietet. In dem Mass, als direkte Diskriminierungen seltener werden, scheint das Problem für sie gelöst. Da in der Arbeitswelt heute aber vor allem indirekte Diskriminierungen vorkommen, wird verständlich, warum Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wie Personalverantwortliche als grösstes Hindernisse zur Umsetzung der Gleichstellung die Tatsache sehen, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden.

Unter den juristischen Fachpersonen beschreiben die *Schlichtungsstellen* sich selber als professionell. Die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen sind bezogen auf einzelne Stellen zum Teil kritischer. *Anwält/innen* und *Gerichte* schneiden nicht überragend gut ab. Aus den analysierten Gerichtsurteilen, den Einschätzungen der Schlichtungsstellen und den Gesprächen mit Personen, die über direkte Erfahrung in der Betreuung von Diskriminierungsfällen haben, ergibt sich ein gemischtes Bild. Insbesondere vor den ersten Zivilinstanzen zeigen sich mangelhafte Kenntnisse des GLG bei Richter/innen. Klagen sind aber zum Teil auch falsch aufgegleist, und gewisse Ansprüche werden gar nicht geltend gemacht, was auf teilweise mangelhafte Kenntnisse in Anwaltskreisen zurückschliessen lässt.

Die **Informations- und Weiterbildungsbemühungen** zum GlG sind insgesamt bescheiden. Vor allem Gleichstellungsinstitutionen und Gewerkschaften, Berufsverbände etc. waren in diesem Bereich aktiv. Fast 90 Prozent der Unternehmen haben intern nicht über das GlG informiert, von den Personalverantwortlichen hat sich nur ein Viertel fortgebildet. Auch die Gerichte haben keine spezifischen Vorkehrungen zur Weiterbildung getroffen. Und die Leitungen der Schlichtungsstellen haben sich ihr Wissen weitgehend selber angeeignet. Über die Existenz der Schlichtungsstellen ist in vielen Kantonen nie informiert worden. Viele sind in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt und unternehmen selber auch nichts dagegen. Nur acht waren im Untersuchungszeitpunkt im Internet erreichbar. Dies wird von den Stellenleitungen selbst jedoch als Manko wahrgenommen und mehr Information ist von ihrer Seite der häufigste Verbesserungsvorschlag.

Wieweit verhindert die persönliche Haltung von Personalverantwortlichen, aber auch von Zuständigen in Gewerkschaften, Berufsverbänden etc. eine effektive Umsetzung des Gleichstellungsziels? Eine klare Mehrheit der befragten *Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* zeigt eine gleichstellungsfreundliche Haltung, wobei dieses Bild etwas zu positiv ausfallen könnte aufgrund des Effekts, dass sich an Gleichstellung Interessierte eher an der Befragung beteiligten.

Unter den *Personalverantwortlichen* halten sich Personen mit gleichstellungsfreundlicher und gleichstellungskritischer Haltung in Gleichstellungsfragen in etwa die Waage. Ihre Aussagen sind jedoch generell widersprüchlich. Sorge um das Wohl der Kinder von erwerbstätigen Müttern ist verbreitet, Kinderbetreuung wird als Privatsache deklariert, aber eine offene Ablehnung der Gleichstellung ist äusserst selten. Tendenziell wird eher negiert, dass ein Problem besteht.

Persönliche Haltungen schimmern auch bei den *Gerichten* durch. Die einen scheinen dem Anliegen der Gleichstellung wohlgesinnt und gehen die Fälle seriös an. Insbesondere dort, wo Urteile von juristisch schlechter Qualität vorliegen, wird dagegen ein Widerstreben der Richtenden ersichtlich – dies ist häufiger an unteren Instanzen der Fall. Die Emotionalität des Themas trägt dazu bei, dass ausgeprägter als in anderen Rechtsbereichen je nach Konstellation gegen persönliche Werte und Haltungen gekämpft werden muss.

## Einfluss des GlG auf Entwicklung und Stand der Gleichstellung

Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wie Personalverantwortliche sehen für die letzten zehn Jahre für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung keine Rückschläge, aber auch nirgends eine deutlich positive **Entwicklung**. Darauf hatte in ihren Augen das Gleichstellungsgesetz jedoch nur einen geringen Einfluss. Am ehesten wird dieser Einfluss beim Thema der sexuellen Belästigung, bei der Sensibilisierung und der Lohngleichheit anerkannt.

Die **Kontextanalyse** zeigt vielfältige gesellschaftliche, wirtschaftliche und unternehmensinterne Trends, die auch unabhängig vom GlG auf den Stand der Gleichstellung einwirkten. Die resultierende Richtung der verschiedenen Einflüsse ist allerdings nicht eindeutig: Es gab Tendenzen, die der Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung förderlich waren und andere, die sie eher behinderten.

Beim **Handlungsbedarf** driften die Meinungen auseinander: Die Mehrheit der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. möchte vor allem im Bereich der Lohngleichheit und im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf mehr tun. Fast zwei Drittel der Personalverantwortlichen dagegen sehen keinerlei Handlungsbedarf. Die anderen aber stellen Sensibilisierung und ebenfalls die Vereinbar-

keitsthematik in den Vordergrund. Darin widerspiegelt sich die in der gesellschaftlichen Diskussion präsente Familienfrage. Einigkeit zwischen Arbeitnehmendenorganisationen u.a. und Unternehmen herrscht in Bezug auf die sexuelle Belästigung, wo beide kaum Handlungsbedarf sehen. Aufgrund der Analyse von Konfliktfällen ergibt sich ein anderes Bild: Sowohl auf Betriebsebene wie vor den Schlichtungsstellen und den Gerichten ist sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz direkt nach der Lohnungleichheit die zweithäufigste Diskriminierungsart.

Auf mögliche **Hindernisse** für die Umsetzung der Gleichstellung angesprochen, winken die Personalverantwortlichen ebenfalls ab: Gut zwei Drittel sehen keine solchen Hindernisse, da die Gleichstellung bei ihnen realisiert sei. Die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. haben mehrheitlich ein anderes Bild. Das grösste Problem ist für sie, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden. Diese Aussage folgt auch bei jenen Personalverantwortlichen, die überhaupt Hindernisse sehen, an erster Stelle. Die Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. machen sich noch eher Sorgen um zu hohe Kosten und zu geringen Nutzen als Hindernis bei der Umsetzung der Gleichstellung in den Unternehmen als die Personalverantwortlichen. Für sie ist dieses Argument irrelevant. Allfällige kontraproduktive Wirkungen des GlG sehen Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wie Personalverantwortliche kaum als Problem.

Eine Mehrheit stimmt vielmehr der Aussage zu, dass **aktive Gleichstellungspolitik** auf dem Arbeitsmarkt ein Wettbewerbsvorteil sei. Trotzdem fördern nur 43 Prozent der Unternehmen die Gleichstellung aktiv, und nur ein Drittel hat präventive Massnahmen gegen sexuelle Belästigung getroffen. Jene, die Massnahmen eingeführt haben, nennen meist andere Gründe als das GlG. In Grossbetrieben und bei der öffentlichen Hand gehören Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung zum Standard – dies gilt insbesondere auch für den Bereich der sexuellen Belästigung, wo die Grossbetriebe als eigentliche Pioniere bezeichnet werden können.

### Charakteristika von Diskriminierungsfällen

Übereinstimmend zeigen alle Datenquellen, dass die von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts Betroffenen in ihrer grossen Mehrheit Frauen sind. Der Anteil an Männern, die sich vor einer Schlichtungsstelle oder vor Gericht gegen Diskriminierung wehren, liegt unter fünf Prozent. Ebenfalls in allen Erhebungen zu konkreten Diskriminierungsfällen zeigt sich, dass bisher insbesondere die Lohndiskriminierung und die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz als Themen im Vordergrund standen.

Dem Problem der fehlenden Unterstützung stellt das GlG die Schlichtungsstellen und die Finanzhilfen für Beratungsstellen entgegen. Das potentiellen Diskriminierungsopfern zur Verfügung stehende **Beratungsangebot** ist heute sehr unterschiedlich ausgebaut, in städtischen Gebieten tendenziell besser als auf dem Land. Neben der Verfügbarkeit ist auch die Qualität der Angebote unterschiedlich. Drei Viertel der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. orten bei der Beratung ein Problem. Die Schlichtungsstellen beraten in sehr unterschiedlichem Ausmass Betriebe und Betroffene auch selber, sehen allerdings diese Doppelrolle nicht immer als spannungsfrei. Sie bezeichnen nur in 14 Kantonen die Beratungssituation als zufriedenstellend. Gleichzeitig zeigt sich die Wichtigkeit der Beratung auch daran, dass die meisten Diskriminierungsopfer erst über eine Beratung den Weg an die Schlichtungsstelle finden.

*Zusammenfassend* ist festzuhalten, dass das Beratungsangebot sicher verbessert wurde, aber eine gute Beratung nicht flächendeckend zur Realität geworden ist.

Die Betrachtung des Umgangs mit **Konfliktfällen auf Betriebsebene** zeigt ein ernüchterndes Bild. Das «Nichtstun», also sich gar nicht gegen die Diskriminierung zu wehren bzw. diese weiterhin zu ertragen, ist aus Sicht der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. die häufigste Reaktion. Wird der Konflikt gegenüber den Personalverantwortlichen angesprochen, erfolgt in der Regel eine betriebsinterne Aussprache. Deutlich seltener werden auch betriebliche Massnahmen zur Lösung der Situation gefunden. Oft «erledigt sich die Sache von selber» oder es kommt zur Kündigung durch die Betroffenen oder die Unternehmen. Die häufigsten Reaktionsformen auf eine Diskriminierung beseitigen diese also nicht konsequent im Sinne des GlG.

Aus Sicht der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. gibt es viele Faktoren, die Betroffene hindern, im Unternehmen gegen Diskriminierung anzugehen. An erster Stelle steht die Angst vor Kündigung, aber auch vor Exponierung und vor Mobbing. Die Schlichtungsstellen schätzen, dass unter 25 Prozent der von ihnen Beratenen schliesslich ein Verfahren einleiten. Unter den Gründen, die sie davon abhalten, spielt auch aus ihrer Sicht die Angst vor Kündigung die grösste Rolle.

*Zusammenfassend* ist festzuhalten, dass es nach wie vor alles andere als selbstverständlich ist, gegen eine geschlechtsbedingte Diskriminierung am Arbeitsplatz vorzugehen.

Bezüglich der **Konfliktfälle vor der Schlichtungsstelle** verweist die Befragung der Schlichtungsstellen und die Auswertung der Schlichtungsverfahren auf grosse und erklärungsbedürftige Unterschiede zwischen den Kantonen. Einerseits zeigen Schlichtungen nach Gleichstellungsgesetz das Potenzial, Konfliktlösungen bedeutend zu erleichtern, zu beschleunigen und die Gerichte durch hohe Einigungsquoten zu entlasten. In einigen Kantonen hat sich das Schlichtungsverfahren etabliert und wird relativ rege genutzt. Andererseits wird dieses Potenzial nicht überall realisiert. Von Seiten der Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wird das Schlichtungsverfahren als nützlich erachtet, die konkrete Nutzung wird jedoch dort, wo es freiwillig ist, klar von der Qualität der Schlichtungsstelle abhängig gemacht, die als sehr unterschiedlich erlebt wird.

Als ein Problem erweist sich, dass viele Stellen Mischkonflikte, in denen auch Verletzungen von OR-Bestimmungen ein Thema sind, nicht behandeln dürfen. Müssen jedoch verschiedene Punkte vor unterschiedlichen Instanzen anhängig gemacht werden, ist dies eine zusätzliche Hemmschwelle für die von Diskriminierung Betroffenen. Es scheint sich zudem als sinnvoll zu erweisen, dass eine Schlichtungsstelle sich für die Ermittlung der gerade in Lohnfragen oftmals komplexen Sachlage auf einen Einfachen Schriftwechsel stützen kann, um fundierte Vergleichsvorschläge vorlegen zu können. Jedenfalls weisen Stellen, die dieses Recht haben, in der Regel deutlich höhere Einigungsquoten auf. Generell bestehen keine klaren Standards und in vielen Kantonen auch keinerlei Kontrollmechanismen für den Fall, dass eine Schlichtungsstelle nicht optimal funktioniert, zum Beispiel, wenn sich die einzige Schlichterin im Kanton selber vom Gesetz distanziert, wie dies ebenfalls real vorkommt.

*Zusammenfassend* wurde das Potential des Schlichtungsverfahrens bisher erst zum Teil realisiert. Hier gäbe es Raum, voneinander zu lernen. Doch auch bei den Schlichtungsverfahren besteht ein grosser Teil der Arbeitsverhältnisse nicht (mehr), die Kündigungsthematik konnte durch dieses Instrument also kaum entschärft werden.

Bei der Analyse der **Konfliktfälle vor Gericht** wird deutlich, dass es nicht zu einer Prozesslawine gekommen ist, dass GlG-Urteile aber dennoch bereits für eine Vielzahl von Personen Konsequenzen hatten, da einzelne Verfahren sich auf die Arbeitsverhältnisse vieler auswirkten – dies vor allem im öffentlichen

Bereich und ganz speziell für typisch weibliche Lehrberufe und Gesundheitsberufe. Die Fälle sind regional stark konzentriert, ein Drittel betrifft allein Zürich, ein weiterer Drittel Genf, die Waadt und Solothurn. Verschiedene örtliche Muster gibt es auch, was die Themen angeht. Ebenso deutliche Unterschiede existieren zwischen öffentlichem und privatem Sektor. In ersterem gibt es nicht nur mehr Fälle, es sind auch eher koordinierte Gruppen- und Massenklagen mit breiter Auswirkung. In letzterem überwiegen die Einzelfälle, und die Leute klagen überwiegend erst in gekündigtem Zustand. In einem hohen Anteil der analysierten Fälle stehen dort gleichzeitig Fragen rechtswidriger Kündigung zur Debatte.

Auffallend ist generell der hohe Anteil von Fällen, die über mehrere Instanzen gehen. Insbesondere bei Lohngleichheitsklagen dauern die Verfahren mitunter sehr lang. Vom Diskriminierungstatbestand her sind es vor allem Lohndiskriminierung und sexuelle Belästigung, die zu Gerichtsurteilen geführt haben.

*Zusammenfassend* gab es zwar relativ wenig Gerichtsfälle, die sich aber im öffentlichen Sektor auf eine Vielzahl von Arbeitsverhältnissen ausgewirkt haben. Neben den Löhnen sind sexuelle Belästigung und Kündigung vor Gericht die wichtigsten Themen. Der Hinderungsgrund der Kostspieligkeit eines Gerichtsverfahrens wurde im GLG durch die Einführung der Kostenlosigkeit angegangen. Diese ist den Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. wenig bekannt. Aber auch trotz der Kostenlosigkeit der Verfahren können für die Klagenden hohe Kosten entstehen, wie dies alle, die Betroffene betreuen, bestätigen. Die Kosten gehören allerdings nicht zu den Hauptklagehindernissen.

### Neue Regelungen im GLG

Im GLG wurde neben einer Aufzählung konkreter Diskriminierungstatbestände auch ein **allgemeines Diskriminierungsverbot** festgeschrieben, nicht zuletzt mit der Absicht, Arbeitgebende generell für die Thematik zu sensibilisieren. Es wurde gezeigt, dass etliche Verfahren direkt auf dieses allgemeine Verbot Bezug nahmen, es also ermöglicht hat, auch gegen Diskriminierungen vorzugehen, die bei Erlass des Gesetzes kaum ins Auge gefasst wurden. In den Beispielen ging es um Elternurlaub, Pensionierung und Betriebsrestrukturierung.

Viele, die mit Diskriminierungsfällen zu tun haben, bestätigen zudem, dass nur schon die Existenz des GLG mit seinem Diskriminierungsverbot etwas bewirke. Es hat geholfen, das Gleichstellungsthema zu etablieren. Dies bestätigen auch die Personalverantwortlichen, die eine Stärkung der Frauen im Betrieb bejahen.

*Zusammenfassend* hat das allgemeine Diskriminierungsverbot durchaus Wirkung entfaltet und mitgeholfen, die Gleichstellungsthematik zu etablieren. Es erscheint für die längerfristige Fortentwicklung des GLG und seine Anpassung an neue Umstände als wichtiges Instrument. Dennoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Verbot allein für eine breite Sensibilisierung ausreicht. Das Verbot hat nicht automatisch zu vermehrter Information und Schulung geführt.

Dem Problem der schwierigen Beweisführung stellt das GLG die **Untersuchungsmaxime** und vor allem das Instrument der **Beweislasterleichterung** (mit Ausnahme von zwei Tatbeständen) entgegen. Doch dieses spezielle Beweisverfahren wird längst nicht immer so angewandt, wie im Gesetz vorgesehen. Die Untersuchungsmaxime wird vor allem bei den erstinstanzlichen Zivilgerichten kaum je bewusst und ernsthaft berücksichtigt. Es scheint ihnen wenig bewusst, dass sie selber eine erhebliche Verantwortung tragen und gründlich abklären müssten, welche Beweise von ihnen zur Klärung des Sachverhalts einzuholen sind. Die Gerichte ordnen generell kaum je Beweismittel von sich aus an. Insbesondere scheint ihnen nicht klar zu sein, dass die Untersuchungsmaxime auch dort gilt, wo die Beweislasterleichterung nicht greift.

Im Umgang mit der Beweislast erleichterung unterscheiden die Gerichte längst nicht immer in einem zweistufigen Verfahren die Schritte der Glaubhaftmachung einer Diskriminierung und des Gegenbeweises der Nichtdiskriminierung der Arbeitgeberseite. Erst allmählich haben die oberen Instanzen zudem die Anforderungen an die Glaubhaftmachung grundsätzlich definiert. Bei den unteren Instanzen ist dies noch nicht wirklich durchgedrungen. Dasselbe gilt für die Rechtfertigungsgründe der Arbeitgebenden. Das hier geforderte Beweismass wird meist verkannt. Die Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe werden noch sehr uneinheitlich definiert. In der Rechtsprechung der oberen Instanzen werden die entsprechenden Umschreibungen zum Teil langsam etwas präziser. Es besteht jedoch insgesamt gesehen eine recht grosse Unsicherheit.

Die *Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a.* monieren denn auch, in der praktischen Umsetzung komme die Beweislast erleichterung nicht wirklich zum Tragen. Gleichzeitig wünschen sie eine Ausdehnung der Beweislast erleichterung auch auf sexuelle Belästigung und diskriminierende Nichtanstellung. Gemäss statistischer Grobauswertung war die Beweislast erleichterung allein für den Ausgang des Verfahrens nicht ausschlaggebend. Zwar entschieden die Gerichte bei sexueller Belästigung und Nichtanstellung etwas seltener zu Gunsten der Arbeitnehmenden, zwischen den Tatbeständen mit gleicher Beweislast ergeben sich aber mitunter grössere Unterschiede in den «Erfolgsquoten». Dieser Befund kann natürlich auch damit zusammenhängen, dass der reale Unterschied im Beweisverfahren weniger gross war als im Gesetz eigentlich vorgesehen.

*Zusammenfassend* lässt sich sagen, dass in diesem Bereich ein Vollzugsproblem bislang die Wirksamkeit der Gesetzesbestimmung beeinträchtigt hat. Die Ergebnisse zeigen einerseits die grundsätzlich positive Wirkung dieser Massnahmen, allerdings auch deren Grenzen durch fehlende Rahmenbedingungen (z.B. Informationsmöglichkeiten, Lohnintransparenz) und eine noch ungenügende Umsetzung auf Gerichtsebene.

Das **Verbandsklagerecht** wurde im GlG eingeführt, damit Personen, die sich gegen eine erlittene Diskriminierung wehren, sich nicht selber exponieren müssen. Das Instrument ist der grossen Mehrheit der potentiell klageberechtigten Verbände und der Betriebe bekannt, nur eine Minderheit hat aber direkte Erfahrung damit. Von den Verbänden wird die Klagemöglichkeit positiv eingeschätzt. Dennoch besteht eine gewisse Zurückhaltung in Bezug auf die Handhabbarkeit: Es wird davon ausgegangen, dass eine Verbandsklage nur mit Engagement der Betroffenen sinnvoll ist – gleichzeitig bestehen Zweifel, ob diese in der Privatwirtschaft genügend geschützt sind. Diese Zurückhaltung spiegelt sich in den Zahlen: Das Instrument der Verbandsklage ist insgesamt selten eingesetzt worden – und bis anhin hauptsächlich als Verstärkung von Individualbeschwerden in Gruppenverfahren (Lohngleichheitsverfahren von Berufsgruppen) im öffentlichen Bereich. Solche in Gruppen zusammengefassten Individualbeschwerden mit einer grossen Anzahl von Beschwerdeführenden gab es (die ersten schon vor Inkrafttreten des GlG) auch ohne Verbund mit Verbandsbeschwerden. Mit und ohne Begleitung durch eine Verbandsbeschwerde hatten sie eine grosse Breitenwirkung im öffentlichen Bereich. Also ist die Tragweite eher nicht auf die Verbandsbeschwerden an sich zurückzuführen, sondern auf die von Verbänden unterstützten und getragenen Verfahren mit Leistungsbegehren ganzer Gruppen von Beschäftigten.

Reine Verbandsklage- oder -beschwerdeverfahren im Sinne der Intention des Gesetzgebers (Klärung von Grundsatzfragen des Gleichstellungsrechts unter Schutz Direktbetroffener davor, sich als Partei exponieren zu müssen) hat es wenig gegeben, schon gar nicht im Bereich der Privatwirtschaft, wo der Verbandsklage wegen ihrer Schutzfunktion (Anonymität Direktbetroffener) eigentlich die grössere Wichtigkeit zuge-



schrieben wird. Dies kann auch damit zusammenhängen, dass mit Verbandsklage und -beschwerde nur ein Feststellungsbegehren, nicht aber ein Leistungsbegehren (zugunsten Dritter) eingereicht werden kann. Insbesondere im Lohngleichheitsbereich ist der Verfahrensaufwand gross. Die Lohndaten der Betroffenen müssen in einer Weise erhoben werden, die in deren Einschätzung und der Einschätzung der Verbände die Anonymität in Frage stellt. Ein Verfahren mit lediglich Feststellungscharakter, aber trotzdem verbunden mit allen Risiken, erscheint für die Verbände deshalb nicht sehr vielversprechend.

*Zusammenfassend* hat die Verbandsklage ihren Platz gefunden, aber nicht den vom Gesetz eigentlich beabsichtigten. Das Problem der Exponierung hat dieses Instrument allein noch nicht gelöst.

Das GLG wollte das Klagehindernis des fehlenden Kündigungsschutzes durch die Einführung eines speziellen Kündigungsschutzes überwinden. Dieser **Kündigungsschutz** ist bei Arbeitgebenden, aber auch bei den potentielle Diskriminierungsoffer beratenden Vertreter/innen von Arbeitnehmendenorganisationen u.a. erstaunlich wenig bekannt. Gleichzeitig ist die Angst vor Arbeitsplatzverlust gemäss der Erfahrung aller Beratenden (auch der Schlichtungsstellen) der wichtigste Grund dafür, dass Betroffene sich nicht gegen eine Diskriminierung wehren. Sie erachten jedoch den im GLG vorgesehenen Kündigungsschutz mehrheitlich als ausreichend. Dieser scheinbare Widerspruch kann bedeuten, dass das Problem des Arbeitsplatzverlustes als gross, aber nicht durch den Kündigungsschutz lösbar erachtet wird. In dieselbe Richtung weisen Erfahrungen von Personen, die über konkrete Diskriminierungsfälle berichten.

Insbesondere privatrechtliche Arbeitsverhältnisse bestehen nach einem Schlichtungsverfahren oder Gerichtsurteil nur selten weiter. Und sehr viele Betroffene gehen erst nach erfolgter Kündigung gegen eine Diskriminierung vor. Bei den Schlichtungsstellen wie vor Gericht sind diskriminierende Kündigung und Rache Kündigung zusammen die dritthäufigste Diskriminierungsart, oft kombiniert mit anderen Tatbeständen. Rechtswidrige Kündigung wird also oft in Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Diskriminierung geltend gemacht. Die Gerichtspraxis zeigt aber, dass selbst im Rahmen von Diskriminierungsverfahren diese Kündigungen meist nicht auf der Grundlage des GLG, sondern falls überhaupt, dann nur nach OR verhandelt werden. Damit kommt die Beweislast erleichterung, die hier gelten müsste, gar nicht zum Tragen. Ebenso wenig werden die speziellen Ansprüche, die aufgrund des GLG eventuell gegeben wären, eingefordert. Der spezielle Kündigungsschutz des GLG bei Rache Kündigungen wird bis anhin von Anwälten/innen und Gerichten nicht behandelt.

*Zusammenfassend* muss festgehalten werden, dass der spezielle Kündigungsschutz des GLG mit der Möglichkeit der Anfechtung der Kündigung und der gerichtlichen Wiedereinstellung (noch) gar nicht zum Tragen gekommen ist. Hier besteht zunächst ein Vollzugsproblem. Doch auch eine konsequente Anwendung der Bestimmungen des GLG würde die Problematik der häufigen Kündigungen und des Verlusts des Arbeitsplatzes kaum effektiv beseitigen. Eine effektive Bekämpfung würde zweierlei voraussetzen: a) Die rechtswidrig handelnden Arbeitgebenden müssten sich mit so hohen Entschädigungszahlungen konfrontiert sehen, dass sich die Kündigungen auch zum Loswerden missliebiger Arbeitnehmer/innen nicht lohnt; b) Die Arbeitnehmer/innen müssten im Falle, dass ihnen gekündigt wird, mit so hohen Entschädigungszahlungen rechnen können, dass dies die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes respektive dem Verlust des Einkommens tatsächlich aufwiegen könnte. Beides ist mit dem GLG nicht der Fall.

Das Tabuthema der sexuellen Belästigung wird im GLG durch die Thematisierung und die Einführung der Haftung der Arbeitgebenden angegangen. Als Wirkung werden vor allem präventive Massnahmen erwartet. Tatsächlich hat sich **sexuelle Belästigung** sowohl auf der betrieblichen Ebene als auch vor Schlicht-

tungsstellen und Gerichten als zweithäufigste Diskriminierungsart nach der Lohndiskriminierung erwiesen. In der Privatwirtschaft ist es gar die am häufigsten eingeklagte Diskriminierungsart überhaupt. Dabei fällt auf, dass Betroffene in der Westschweiz selbstverständlicher klagen als in der deutschen Schweiz.

Sexuelle Belästigung ist mit hohen Belastungen für die Betroffenen verbunden – in der Regel geht sie mit dem Verlust des Arbeitsplatzes einher. Auswirkungen auf die Gesundheit sind häufig, und nicht selten entsteht im Falle eines gerichtlichen Vorgehens zusätzlicher Druck durch parallele Ehrverletzungsklagen des Belästigers.

Die Analyse der Gerichtsurteile zeigt, dass über die Rechtssprechung mittlerweile als weitgehend geklärt gelten kann, was unter sexueller Belästigung am Arbeitsplatz zu verstehen ist. Die Klärung hat teilweise bereits in den ersten Instanzen stattgefunden, ist zu einem andern Teil aber noch gar nicht bis dahin durchgedrungen – die erstinstanzlichen Urteile sind von sehr unterschiedlicher Qualität. Hingegen bleibt noch ziemlich unklar, welche Anforderungen an präventive Massnahmen seitens der Arbeitgebenden gestellt werden. Präventive Massnahmen sind, wie die Unternehmensbefragung zeigt, in den Betrieben auch noch keine Selbstverständlichkeit. Wird von Unternehmensseite gekündigt, zeigen sich die oben erörterten Probleme. Die fehlende Beweislast erleichterung führt tendenziell dazu, dass – fälschlicherweise – auch die Untersuchungsmaxime und die Beweislast erleichterung bezüglich Kündigung nicht angewandt werden.

*Zusammenfassend* lässt sich sagen, dass die Enttabuisierung in gewisser Weise gelungen ist. Es gibt verhältnismässig viele Verfahren und die Verantwortung der Arbeitgebenden ist den Beteiligten bekannt. Ein wesentlicher Teil der erwarteten Wirkung ist bisher allerdings ausgeblieben: Spezifische präventive Massnahmen gegen sexuelle Belästigung existieren vor allem in Grossunternehmen und Verwaltungen, ansonsten sind sie rar.

### Rechtsentwicklung

In eingegrenzten Bereichen wie bei der Definition der Glaubhaftmachung und der sexuellen Belästigung kann eine **Rechtsentwicklung** in dem Sinne festgestellt werden, als grundsätzlich geklärt ist, was darunter zu verstehen ist. Ob die Rechtssuchenden sich allerdings auch bereits bei unteren Instanzen generell darauf verlassen können, dass diese Rechtssprechung durchgedrungen ist, erscheint fraglich. Bezüglich anderer Bereiche (bspw. Untersuchungsmaxime, Beweisanforderungen in verschiedenen Zusammenhängen, Anforderungen an Rechtfertigungsgründe) können in der Rechtsprechung Ansätze von Klärung und Präzisierung der Bedeutung von Regelungen des GlG gefunden werden, die teilweise auch eine Entwicklung andeuten. Diese Ansätze sind bis anhin sicher nicht flächendeckend durchgedrungen. Dann gibt es auch Bereiche, in denen noch kaum etwas geklärt scheint (bspw. Kündigung/Kündigungsschutz, Anspruchsgrundlagen der Entschädigung respektive kumulative Forderungsgrundlagen, Anforderungen an den Gegenbeweis). Insgesamt gesehen kann noch kaum von zunehmender Rechtssicherheit gesprochen werden. Im Gegenteil, es muss eine grosse Unsicherheit bei der Prozessführung auf der Grundlage des GlG konstatiert werden.

Es entsteht zudem der Eindruck, dass weit mehr als in andern Rechtsgebieten die persönliche Haltung und Weltanschauung der urteilenden Richter/innen bei der Urteilsfindung eine wesentliche Rolle spielen. Dies fällt besonders bei einem Teil der Urteile bezüglich Lohngleichheit oder sexuelle Belästigung auf, wo

manchmal im Vergleich quasi mit Händen greifbar ist, dass derselbe Fall vor einem andern Gericht anders verhandelt worden wäre.

Bei den **Massnahmen**, die aus Sicht der im Rahmen der Untersuchung befragten Akteur/innen die Umsetzung des GlG (noch) wirksamer machen würden, wird vor allem auf Information und Sensibilisierung sowie die Verbesserung von Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Unternehmen gesetzt. Bei den Arbeitnehmendenorganisationen u.a. entfällt immerhin jede siebte Nennung auf Veränderungen am GlG und seiner Anwendung.

Aus **ausländischen Evaluationen und Erfahrungen** ist ersichtlich, dass ähnliche Durchsetzungsprobleme überall bestehen. Schlichtungsangebote und daneben Gleichstellungsbüros wie wir sie kennen, nämlich ohne jegliche Durchsetzungskompetenz, genügen für eine einigermaßen effiziente Umsetzung der Diskriminierungsverbote und Gleichstellungsgebote nicht. Der in dieser Situation meist gewählte Weg besteht darin, Gleichstellungsinstitutionen mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen zu schaffen, die Behörden also aktiver in die Umsetzung des Gleichstellungsziels einzubinden und diese Last nicht allein den von Diskriminierung Betroffenen zu überantworten.

Um noch einmal zu den verschiedenen Ebenen der Evaluation zurückzukehren: Der **Vollzug**, der im Fall des GlG weitgehend nicht einer Behörde übertragen ist, sondern durch allgemeine Sensibilisierung, in den Betrieben, über unabhängige Beratungsstellen, in den Schlichtungs- und Gerichtsverfahren stattfindet, ist gerade deshalb nicht einfach zu lenken. Er kann in bestimmten Situationen (z.B. gut qualifizierte Berufsgruppen im öffentlichen Sektor) und Beispielen funktionieren, wie dies ausgeführt worden ist. In anderen (z.B. auf den Arbeitsplatz angewiesene Beschäftigte in der Privatwirtschaft) wagen sich Betroffene nicht, gegen Diskriminierungen vorzugehen, sind die realisierten Beratungs- und Schlichtungsinstitutionen nicht zufriedenstellend, bleiben Informationsprobleme bei der Beibringung von Belegen und Beweisen bestehen und wenden die Gerichte die speziellen Instrumente des Gesetzes nicht an. Es ist davon auszugehen, dass nicht alle diese Vollzugsprobleme auf rein administrativer Ebene angegangen werden können. Es stellen sich auch Fragen der Gesetzeskonzeption respektive der Konzeption von Durchsetzungsmechanismen.

Die **Effektivität** des Gleichstellungsgesetzes ist aus den genannten Gründen als mittel zu beurteilen. Den grossen Sprung in Richtung Gleichstellung hat es nicht bewirkt. Die erwünschten Wirkungen sind jedoch immerhin teilweise eingetreten, kontraproduktive Wirkungen sind nicht festzustellen. Probleme der **Effizienz** stellen sich zum Beispiel, wenn Schlichtungsverfahren kaum zu Einigungen führen oder wenn das aufwändige Vorgehen bei Lohngutachten von jedem Gericht und in allen Expertisen wieder neu erfunden wird. Durch solche Mechanismen zieht sich auch die Verfahrensdauer übermässig in die Länge.

Zu den Auswirkungen des GlG im weiteren Sinn (**Impact**) lässt sich festhalten, dass diese vorab deshalb noch beschränkt geblieben sind, weil mit den im GlG vorgesehenen Durchsetzungsmechanismen (Verhinderung von Geschlechterdiskriminierung ausschliesslich mittels Gegenwehr von selbst betroffenen Individuen und privaten Organisationen) die kollektive und strukturelle Ebene von Diskriminierung nicht effizient bekämpft werden kann. Dazu wäre die Übernahme von Durchsetzungsverantwortung auch von Seiten des Staates selbst respektive die Schaffung von staatlichen Gleichstellungsinstitutionen mit Untersuchungs-, Durchsetzungs- und Monitoringkompetenzen nötig. Die **Betroffenenfreundlichkeit** des GlG in Bezug auf Verständlichkeit und Angemessenheit ist als befriedigend zu beurteilen. Verbesserungen sind allerdings im Bereich der Rechtssicherheit anzustreben, welche – beispielsweise durch gezielte Schulungsmassnahmen an Gerichten der unteren Instanzen – gefördert werden sollte. Auch die **Vollzugstauglich-**

**keit** kann mit den oben genannten Vorbehalten bejaht werden, da das GIG breite Akzeptanz bei den beteiligten Akteur/innen findet und im konkreten Fall praktikabel ist. Im Vergleich mit der **Alternative** «kein Gesetz» schneidet das GIG sehr gut ab. Aus den der Evaluation zugrunde liegenden Datenquellen ergibt sich kein Hinweis darauf, dass das GIG gewinnbringend durch andere Instrumente ersetzt werden könnte.

## 14 Handlungsbedarf

Die Resultate der Evaluation zeigen, dass die Wirksamkeit des GIG optimiert werden kann. Handlungsbedarf besteht vor allem in den folgenden Bereichen:

■ **Angst, gegen Diskriminierungen anzugehen:** Eines der Hauptprobleme zur Umsetzung des Ziels des GIG sind Ängste der Betroffenen, welche dazu führen, dass nicht gegen Diskriminierungen angegangen wird.

■ **Mangelndes Wissen:** Das Wissen über das GIG und seine Inhalte liegt bei allen involvierten Akteur/innen unter dem Optimum und ist bei einigen von ihnen besonders problematisch.

■ **Nichterkennen der indirekten Diskriminierung:** Direkte Diskriminierungen sind in der heutigen Arbeitswelt selten bzw. einfach erkennbar. Der Gleichstellung stehen primär indirekte Diskriminierungen entgegen – diese werden aber häufig weder von Betroffenen und ihren Vertreter/innen noch von Arbeitgebenden als solche erkannt.

■ **Fehlende Gleichstellungsmassnahmen:** Die Mehrheit der Schweizer Unternehmen hat bisher keine speziellen Massnahmen zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung getroffen. Insbesondere im Bereich präventiver Massnahmen gegen sexuelle Belästigung waren bislang praktisch nur Grossunternehmen und Verwaltungen aktiv.

■ **Uneinheitliche (z.T. ungenügende) Nutzung des Potentials der Schlichtungsstellen:** Zwischen den Schlichtungsstellen und den Einigungsquoten, die sie erreichen, bestehen grosse kantonale Unterschiede. Nur in einem Teil der Kantone werden die Möglichkeiten des Schlichtungsverfahrens optimal genutzt.

■ **Fehlender Zugang zu Informationen, Unklarheiten in Bezug auf die Datengrundlagen:** Der fehlende Zugang zu Informationen für von Diskriminierung Betroffene und ihre Vertreter/innen sowie Unklarheiten in Bezug auf notwendige Datengrundlagen in Verfahren führen dazu, dass nicht effizient gegen (vermutete) Diskriminierungen angegangen werden kann.

■ **Lange Verfahrensdauer:** Insbesondere bei Lohngleichheitsverfahren ist eine sehr lange Dauer der Verfahren festzustellen.

■ **Ungenügende Möglichkeiten, effizient gegen strukturelle Diskriminierungen vorgehen zu können:** Die fehlenden Handlungs- und Durchsetzungskompetenzen staatlicher Behörden respektive die fehlenden Gleichstellungsinstitutionen mit entsprechenden Kompetenzen sowie die fehlende gesetzliche Verpflichtung, positive Massnahmen zur Gleichstellungsförderung zu ergreifen, behindern die effiziente Durchsetzung der Gleichstellung auf breiter Ebene.

## 15 Massnahmenvorschläge

Die im Folgenden aufgeführten Massnahmenvorschläge basieren auf den Resultaten der Evaluation und dem daraus hervorgehenden Handlungsbedarf. Die Vorschläge gehen von einer möglichst hohen Wirk-

samkeit bei der Beseitigung der auftretenden Probleme bzw. Schwachstellen aus. Die politische Umsetzbarkeit wird nicht berücksichtigt.

### Angst, gegen Diskriminierungen anzugehen

Die Evaluation zeigt deutlich: Betroffene wagen es oft nicht, gegen Diskriminierungen anzugehen – oder auch schon nur, ihrem Verdacht auf Diskriminierung genauer nachzugehen und diesen im Unternehmen anzusprechen. Im Vordergrund steht die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, aber auch die Angst vor Exponierung, einem unerträglichen Arbeitsklima und Hindernissen für die künftige Berufslaufbahn spielen mit. Der bestehende Kündigungsschutz des GIG kann ganz offensichtlich diese Ängste nicht beseitigen. Auch ein Ausbau des Kündigungsschutzes oder des Verbandsklagerechts erscheint ohne zusätzliche Begleitmassnahmen nicht als nachhaltige Lösung.<sup>37</sup> Gute ausländische Erfahrungen bestehen mit zwei Lösungsansätzen:

■ Die Verantwortung für die Durchsetzung der Gleichstellung sollte nicht ausschliesslich dem diskriminierten Individuum aufgebürdet bleiben. Es sollten - neben Schlichtungsstellen - auch Behörden eingerichtet werden, die **Untersuchungskompetenzen** haben und auch aus eigener Initiative Abklärungen treffen und Untersuchungen durchführen können - insbesondere um strukturelle Diskriminierung zu bekämpfen. Sie sollen das Recht haben, zu intervenieren und in Vertretung von Diskriminierungsopfern oder zur Bekämpfung struktureller Diskriminierung auch selbstständig aus eigenem Recht Prozesse vor Gericht zu führen (**Behördenklagerecht**).

■ Die bei Verstössen gegen das GIG möglichen **Sanktionen** sollten **ausgebaut** werden, indem massiv höhere Entschädigungen an Diskriminierungsopfer und Bussen gesprochen werden können. Dadurch wird die abschreckende Wirkung erhöht und die Aussicht auf eine substantielle Entschädigung, die den Lohnausfall bei Verlust der Arbeitsstelle über eine lange Zeit reell sicherstellen müsste, kann die Handlungsunfähigkeit der Betroffenen wegen Angst vor Arbeitsplatz- respektive Verdienstverlust beseitigen helfen.

### Mangelndes Wissen

Mangelndes Wissen hindert die wirksame Umsetzung des GIG in entscheidendem Mass. Den Betroffenen sind ihre Rechte nicht bekannt, Diskriminierungen werden nicht erkannt, präventive Massnahmen gegen sexuelle Belästigung bleiben aus, das GIG wird nicht in der vom Gesetzgeber beabsichtigten Art und Weise umgesetzt etc. Das mangelnde Wissen muss durch **Information, Schulung und Sensibilisierung** bekämpft werden. Dabei ist es wichtig, zielgruppenspezifisch vorzugehen. Anzusprechen sind konkret Arbeitnehmende, Arbeitgebende (insbesondere kleine und mittlere Betriebe), Vertreter/innen von Arbeit-

---

<sup>37</sup> Bei der Einführung des Gleichstellungsgesetzes wurde zur Lösung dieses Problems auf zwei Instrumente gesetzt, die beide ihr Potential noch nicht voll entfaltet haben: Verbandsklage und Kündigungsschutz.

■ Die **Verbandsklage** muss im vom Gesetz vorgesehenen Sinn – also stellvertretend für Betroffene – in der Privatwirtschaft erst noch erprobt werden. Damit das Instrument verstärkt genutzt wird, wäre eine Erweiterung der Verbandsklage zur Leistungsklage zu erwägen, das heisst, dass Verbände in eigenem Namen von der beklagten Partei Leistungen an die von Diskriminierung betroffenen Arbeitnehmenden verlangen und einklagen könnten.

■ Den im GIG vorgesehenen **Kündigungsschutz** gilt es ebenfalls erst noch anzuwenden. Eine Verschärfung im Sinne der Verlängerung des Kündigungsschutzes oder der Nichtigkeit an Stelle der Anfechtbarkeit von Rachekündigungen wäre einfach zu bewerkstelligen. Aus Sicht der vorliegenden Evaluation sind Verbesserungen des Kündigungsschutzes wünschenswert, stehen jedoch nicht im Zentrum, weil sie das Problem der Angst vor Arbeitsplatzverlust und vor künftigen Handicaps im Berufsleben nicht wirklich lösen. Wichtiger erscheint, die Durchsetzung der Gleichstellung nicht länger allein den Diskriminierten aufzubürden.

nehmendenorganisationen u.a., Anwält/innen und Gerichte sowie potentielle Gutachter/innen. Um eine nachhaltige Wirkung zu erreichen, ist es wichtig, dass Informations- und Sensibilisierungskampagnen breit getragen werden (gemeinsames Vorgehen von staatlichen Stellen, Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenverbänden, Verbänden von Anwält/innen bzw. Richter/innen etc.).

### Nichterkennen der indirekten Diskriminierung

Die Tatsache, dass Diskriminierungen nicht als solche erkannt werden, ist primär auf Verständnisprobleme beim Begriff der indirekten Diskriminierungen zurückzuführen. Diesem Problem muss vor allem durch gezielte **Information und Sensibilisierung** begegnet werden. Weiter nützlich ist eine durch die Rechtsprechung bzw. juristische Forschung entstehende **Klärung** in diesem Bereich, die sich durch mehr und qualitativ gute Urteile ergeben kann.

### Fehlende Gleichstellungsmassnahmen

In vielen Unternehmen in der Schweiz – konkret vor allem in den kleinen und mittleren Betrieben – sind bisher kaum Gleichstellungsbemühungen auszumachen, dies gilt besonders für präventive Massnahmen zum Schutz vor sexueller Belästigung. Der Hauptgrund besteht darin, dass die Unternehmen die Gleichstellung bei sich als realisiert erachten, wenn sie Frauen im Betrieb nicht direkt diskriminieren. In diesem Zusammenhang erscheinen folgende Massnahmen vielversprechend:

- Gezielte **Information und Sensibilisierung** der Unternehmen, insbesondere der kleinen und mittleren Betriebe.
- Schaffung von **Anreizen** für Unternehmen, sich für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung zu engagieren. Dabei sind finanzielle (z.B. Steuererleichterungen) und ideelle (z.B. Gleichstellungs-Label) Anreize denkbar.
- Vermehrte **Kontrolle** der Einhaltung des GIG, verstärkte Kontrolle der Lohngleichheit bei Submissionen und **Abschreckung** durch höhere Sanktionen.
- Schliesslich müsste das Gleichstellungsgesetz um die **positive Pflicht zur Gleichstellungsförderung** erweitert (Art. 3 Abs. 3 GIG genügt nicht) und einer Gleichstellungsinstitution die Aufgabe und Befugnis zugewiesen werden, ein eigentliches Monitoring zur Kontrolle und Überwachung der Umsetzung dieser Pflicht einzurichten, mit Sanktionskompetenzen für den Fall der Nichteinhaltung von Vorgaben.
- Ausbau des Unterstützungs- und Beratungsangebotes für Unternehmen.

### Uneinheitliche (z.T. ungenügende) Nutzung des Potentials der Schlichtungsstellen

Das Potential der Schlichtungsstellen zur Erleichterung und Beschleunigung der Konfliktlösung und zur Entlastung der Gerichte durch eine hohe Einigungsquote wird bisher nicht in allen Kantonen genügend genutzt. Als Massnahmen bieten sich an:

- Ausbau des **Informationsangebots** der Schlichtungsstellen für von Diskriminierung Betroffene wie für Unternehmen. Vorbedingung dafür ist, dass die Stellen selber breit bekannt gemacht werden.
- Regelung von **Mindeststandards** für die Schlichtung direkt im Gleichstellungsgesetz. Inhaltlich geht es dabei um die folgenden Punkte: 1. Ausdehnung des Schlichtungsverfahrens auf den **öffentlichen Sektor** auch in den acht Kantonen, in denen es für diesen Bereich nicht existiert; 2. Möglichkeit, ein **formloses Schlichtungsbegehren** einzureichen; 3. Kompetenz, **Mischkonflikte**, die neben dem GIG auch Punkte

nach OR umfassen, in jedem Fall zu verhandeln (also die Möglichkeit, alle Probleme an einem Ort zu erledigen); 4. **keine Einzelperson als Schlichtungsstelle**; 5. genügend **Kompetenzen zur Einholung von Beweismitteln** (bei sexueller Belästigung sind Zeugenaussagen wichtig, bei Lohnfragen schriftliche Unterlagen); 6. Recht, einen **einfachen Schriftenwechsel** anzuordnen; 7. **Rechenschaftspflicht** des Schlichtungsgremiums; 8. **kurze Verfahrensdauer**.

■ Notwendig wären **fachspezifische**, das heisst speziell für gleichstellungsrechtliche Diskriminierungsfragen eingerichtete und mit darin geschulten Personen besetzte **Schlichtungsstellen**. Beratungsangebote sollten damit eher nicht verknüpft werden, sondern dieses Bedürfnis sollte andernorts abgedeckt werden. Hingegen wäre die Erweiterung des Angebots mit eigentlicher Mediation denkbar. Vor allem aber sollten fachspezifische Schlichtungsstellen auch Entscheidungsmöglichkeiten haben, nicht nur Vermittlungsvorschläge unterbreiten dürfen. Denkbar sind auch Entscheidungsbefugnisse ohne rechtliche Verbindlichkeit aber doch mit Signalwirkung (vgl. oben das holländische Modell).

■ Alle oben genannten Faktoren legen nahe, dass regional **dezentrale Lösungen** innerhalb eines Kantons **zu vermeiden** sind. Im Gegenteil sollte die Ermöglichung von überkantonalen Lösungen für kleine Kantone ins Auge gefasst werden.

### Fehlender Zugang zu Informationen, Unklarheiten in Bezug auf die Datengrundlagen

Der fehlende Zugang zu Informationen für Betroffene aber auch Verbände (z.B. Lohndaten) trägt mit dazu bei, dass Diskriminierungen nicht erkannt bzw. Vermutungen nicht überprüft werden können. Bereits heute sind Arbeitgebende im Rahmen von Schlichtungs- und Gerichtsverfahren zur Bekanntgabe heikler Personendaten verpflichtet<sup>38</sup>. Das Problem ist, dass Betroffene und Verbände bereits für die Glaubhaftmachung auf Daten angewiesen sind, um ihren Diskriminierungsverdacht zu begründen. Ihnen gegenüber müssen die Betriebe diese Angaben heute jedoch nicht offen legen. Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Informationen sind:

■ Förderung der **Lohntransparenz** allgemein.

■ **Verpflichtung der Offenlegung** von betrieblichen Informationen zu einem früheren Zeitpunkt im Konfliktfall.

■ **Schaffung von Regeln** (ev. auf Verordnungsebene) nach dem Vorbild des Employment Act 2002 von Grossbritannien und des Massnahmenpakets der britischen Regierung, inklusive Entwicklung eines von den Arbeitgebenden auf einfache Anfrage obligatorisch auszufüllenden Fragebogens, der es ermöglicht, schnell die relevanten Informationen über die Entlohnung in einem Betrieb zu erhalten.

■ Erarbeitung von Regeln (ev. ebenfalls auf Verordnungsstufe), die **einheitliche Voraussetzungen für Expertisen** und eine möglichst effiziente Gutachtenerstellung sicherstellen.

■ Konsequente **Umsetzung der bestehenden Beweislast erleichterung** durch die gezielte Schulung der juristischen Akteur/innen.

Zudem sollten auch in der Schweiz Wege gesucht werden, wie insbesondere in Lohngleichheitsfällen – schon vorgerichtlich – die effiziente Informationsgewinnung und Lohntransparenz sowie eine effizientere und schnellere Gutachtenerstellung sichergestellt werden kann.

<sup>38</sup> Zu den genauen Bedingungen gibt es ein Merkblatt des Eidg. Datenschutzbeauftragten (<http://www.edsb.ch/d/doku/merkblaetter/gleichstellung.htm>).

■ Bei den beiden Tatbeständen, bei welchen die Beweislast erleichterung nicht gilt (Nichtanstellung, sexuelle Belästigung), stellt sich die Frage nach einer **Ausdehnung der Beweislast erleichterung**. Bei der diskriminierenden Nichtanstellung – welche nach übereinstimmender Meinung sehr schwierig anzugehen ist – erscheint die Ausdehnung naheliegend, zumal die Betroffenen kaum Zugang zu den relevanten betrieblichen Informationen haben. Auch beim Tatbestand der sexuellen Belästigung erscheint die Einführung der Beweislast erleichterung angebracht: Das Verfahren nach GIG ist ein Verfahren gegen den Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin, in dem es um die im GIG gesetzlich konkretisierte Fürsorgepflicht geht mit entsprechender Möglichkeit des Entlastungsbeweises und nicht um die Bestrafung der Tat. Aus rechtlicher Sicht spricht deshalb nichts gegen eine Ausweitung der Beweislast erleichterung auch auf sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz.<sup>39</sup> Dies würde einerseits den skizzierten Problemen bei der Anwendung des GIG vorbeugen (dass Untersuchungsmaxime und Beweislast erleichterung bezüglich Kündigung nicht angewandt werden), und es andererseits den Opfern erleichtern, sich zur Wehr zu setzen. Festzuhalten bleibt allerdings, dass die Ausdehnung der Beweislast erleichterung erst in Kombination mit den anderen vorgeschlagenen Massnahmen – insbesondere jenen, welche der Angst, gegen Diskriminierung anzugehen, begegnen sollen – einen wesentlichen Beitrag zur verbesserten Wirksamkeit des GIG leisten kann.

### **Lange Verfahrensdauer**

Die – insbesondere in Lohnungleichheitsfällen – zu beobachtende lange Verfahrensdauer ist eine Folge von anderen Faktoren wie mangelnde Schulung und Erfahrung, Unklarheiten im Bereich der Informationsbeschaffung, Erbringung von Belegen und Beweisen bzw. Datengrundlagen, Gutachtenerstellung und Fragen rund um die Ernennung von Gutachter/innen, um Gutachtensfragen etc. Damit scheinen keine spezifischen Massnahmen in Bezug auf die Verfahrensdauer nötig: Mit Massnahmen zur Verbesserung der effizienten Datenerhebung und des Verfahrensablaufs sowie einer Zunahme der Erfahrung wird sich dieses Problem vermutlich von selber lösen.

### **Ungenügende Möglichkeiten, effizient gegen strukturelle Diskriminierungen vorzugehen**

Beratungs- und Schlichtungsangebote und daneben Gleichstellungsbüros wie wir sie kennen, nämlich ohne jegliche Durchsetzungskompetenzen, genügen für eine einigermaßen effiziente Durchsetzung und Umsetzung der Diskriminierungsverbote und Gleichstellungsgebote offensichtlich nicht.

■ Es braucht, dies zeigen auch die in die Analyse einbezogenen ausländischen Erfahrungen, **Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen**. Solche Behörden wurden in den letzten Jah-

---

<sup>39</sup> Bereits heute existieren in Strafverfahren wegen sexueller Belästigung nach Art. 198 StGB, die sich gegen den Täter wenden, andere Beweisanforderungen als im GIG (und auch im OR), also ist die Vermeidung solcher Unterschiede kein Argument gegen die Ausweitung der Beweislast erleichterung. Bereits heute laufen solche Strafverfahren oft parallel zum Verfahren nach Gleichstellungsgesetz, welches nicht die Belästiger direkt belangt, sondern die Arbeitgebenden auf ihre Verantwortung behaftet. Im Strafverfahren muss die Belästigung im strengen Sinn bewiesen sein, da im Zweifelsfall – auch bei hoher Wahrscheinlichkeit, dass die sexuelle Belästigung stattgefunden hat – das Prinzip «im Zweifel für den Angeklagten» gilt. In GIG-Verfahren genügt eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit für die Beweisführung, was bedeutet, dass reine Indizienbeweise (wie ärztliche Zeugnisse, allgemeine Beobachtungen von Mitarbeitenden, welche die Belästigung selber aber nicht sahen, Tagebucheinträge, Aussagen von Freund/innen, denen sich die Belästigte anvertraut hat etc.) zulässig sind.



ren in diversen Ländern und unterschiedlichen Formen im Rahmen von Reformen des Gleichstellungsrechts neu geschaffen.

## Glossar

### Aktivlegitimation

Die Aktivlegitimation ist die Berechtigung zu klagen. Eine Person muss betroffen sein, um Klage erheben zu können. Im Gleichstellungsgesetz erhalten zudem Verbände die Klageberechtigung in eigenem Namen, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Verbände können aber nur auf Feststellung von Diskriminierung klagen.

### Analytische Arbeitsbewertung

Die analytische Arbeitsbewertung ist ein arbeitswissenschaftliches Verfahren zur Bestimmung des Arbeitswerts einer bestimmten Funktion. Dieser Arbeitswert bildet die Grundlage für die Bestimmung des Funktionslohns (fixer Lohnbestandteil, welcher sich ausschliesslich auf die Funktion bezieht). Massgebend für die Bewertung sind die mit ihr verbundenen Anforderungen und Belastungen. Bei der analytischen Arbeitsbewertung werden (im Gegensatz zur summarischen, bei welcher die Wertigkeit einer Funktion gesamthaft eingeschätzt wird) einzelne Anforderungsarten bzw. Bewertungskriterien unterschieden und separat beurteilt (z.B. intellektuelle, psycho-soziale, physische Anforderungen und Belastungen). Es gibt verschiedene Systeme der analytischen Arbeitsbewertung, z.B. die Vereinfachte Funktionsanalyse (vgl. dort), ABAKABA etc.

### Beweislasterleichterung

Bei Diskriminierungen sind die relevanten Informationen den Beschäftigten und ihren Berufsverbänden oft nicht frei zugänglich. Dem trägt das Gleichstellungsgesetz Rechnung, indem es von ihnen nur verlangt, dass sie eine Diskriminierung glaubhaft machen, nicht aber beweisen müssen. Gelingt dies, so hat die Arbeitgeberseite den Entlastungsbeweis zu erbringen, dass sie nicht diskriminiert. Von der Beweislasterleichterung ausgenommen sind Anstellungsdiskriminierungen und sexuelle Belästigung.

### Beweismittel

In Prozessen können mit verschiedenen Mitteln Behauptungen bewiesen werden. Die wichtigsten sind Aussagen von Zeug/innen, Berichte und Gutachten, Urkunden und Dokumente sowie Augenschein.

### Beweisverfahren

Prozesse beginnen jeweils mit dem Hauptverfahren, in welchem die Parteien ihre Standpunkte darlegen. Im Anschluss daran folgt das Beweisverfahren, in welchem das Gericht die von den Parteien angebotenen Beweismittel prüft und abnimmt. Danach erfolgt das Urteil.

### Diskriminierende Kündigung

Das ist eine Kündigung, die aus geschlechtsspezifischen Gründen erfolgt (bspw. wegen Schwangerschaft) oder auf Frauen andere Auswirkungen hat als auf Männer (bspw. wenn bei Reorganisationen vorab den Teilzeitangestellten gekündigt wird).

### Einfacher Schriftenwechsel

Wenn in einem Prozess beide Parteien nur je einmal ihren Standpunkt darlegen in der sogenannten Klagebegründung und Klageantwort. Ein zweiter Schriftenwechsel wird vom Gericht angeordnet, wenn in der Klageantwort neue Behauptungen enthalten sind.

### Entlastungsbeweis

Im Gleichstellungsgesetz müssen die meisten Diskriminierungen von der klagenden Seite nur glaubhaft gemacht werden. Gelingt dies, muss die Arbeitgeberseite den vollen Beweis erbringen, dass entgegen der Glaubhaftmachung in Wirklichkeit keine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vorliegt. Dies ist der Entlastungsbeweis.

### Entschädigung

Mit Entschädigung ist im Gleichstellungsgesetz und im Arbeitsvertragsrecht eine Art Bussgeld gemeint, womit die Arbeitgeberseite für Fehler „bestraft“ wird. Das Entschädigungsgeld kommt – im Gegensatz zur Busse nach Strafgesetzbuch – direkt der betroffenen Person zugute.

### Feststellungsklage

Es gibt drei Klagetypen, nämlich Leistungs-, Feststellungs- und Gestaltungsklagen. Bei Leistungsklagen wird auf Verurteilung zu einer Leistung geklagt (bspw. Lohnzahlung). Beim zweiten Klagetyp wird ein

rechtswidriger Zustand vom Gericht nur festgestellt, z.B. dass der Lohn eines bestimmten Frauenberufes im Vergleich zu einem Männerberuf diskriminierend ist. Bei der dritten wird eine Rechtsbeziehung umgestaltet, z.B. ein beendetes Arbeitsverhältnis wird wieder hergestellt.

### **Genugtuung**

Genugtuung ist eine finanzielle Wiedergutmachung für immaterielle Schädigung wie Schmerzen, psychische Beeinträchtigung etc., welche sich eigentlich nicht in Franken messen lassen.

### **Glaubhaftmachung**

Nach dem Gleichstellungsgesetz müssen die meisten Diskriminierungen nur glaubhaft gemacht werden, das heisst, es müssen Tatsachen angeführt werden, die eine Diskriminierung als wahrscheinlich erscheinen lassen. Reine Behauptungen genügen nicht, aber es ist schwächer als ein Vollbeweis.

### **Hauptbeweis**

Im Beweisverfahren listet das Gericht die zu beweisenden Tatsachen auf und entscheidet, welche Seite für welche Tatsache den Beweis erbringen muss. Vom Gelingen dieses Beweises hängt ab, ob der Prozess gewonnen oder verloren wird.

### **Indirekte Diskriminierung**

Eine an sich geschlechtsneutrale Regelung benachteiligt vor allem ein Geschlecht, ohne dass dies durch objektive Gründe gerechtfertigt ist. Beispiele sind die Minderentlohnung typischer Frauentätigkeiten oder Benachteiligung von Teilzeitangestellten.

### **Item**

Als «Item» wird bei eine einzelne Frage bzw. Aussage in einem Fragebogen bezeichnet.

### **Kündigungsschutz**

Wer eine Klage oder innerbetriebliche Beschwerde aufgrund des Gleichstellungsgesetzes einreicht, kann sich während der ganzen Dauer des Verfahrens und sechs Monate darüber hinaus gegen eine Kündigung zur Wehr setzen, das heisst sie anfechten und Weiterbeschäftigung verlangen.

### **Leistungsklage**

Es gibt drei Klagetypen, nämlich Leistungs-, Feststellungs- und Gestaltungsclagen. Beim ersten wird eine konkrete Leistung wie z.B. eine genau berechnete Lohnsumme als Forderung eingeklagt und verlangt, dass das Gericht die beklagte Partei zu dieser Leistung verurteile.

### **Lohndiskriminierung**

Die im Gleichstellungsgesetz verbotene Lohndiskriminierung für gleiche oder gleichwertige Arbeit macht nur einen Teil der Lohnungleichheit aus, weil sie Diskriminierungen vor dem Markt nicht mit umfasst. Diese fliessen in die sogenannt objektiven Faktoren (Ausbildung, Berufserfahrung etc.) von Lohndifferenzen ein.

### **Lohnungleichheit**

Statistisch feststellbare Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern, die auf Ungleichstellungen *vor dem Markt* (unterschiedliche Ausbildung, familiäre Rollenteilung) und Diskriminierung *auf dem Markt* (direkte und indirekte Lohndiskriminierung sowie Beschäftigungsdiskriminierung, das heisst ungleiche Aufstiegschancen) zurückzuführen sind.

### **Median**

Sind in einer statistischen Untersuchung die Werte sehr ungleich verteilt, dann beeinflussen Extremwerte den Durchschnitt stark. Er steht dann nicht mehr unbedingt für den «Normalfall». Dies ist zum Beispiel bei Einkommen der Fall, die für die grosse Mehrheit deutlich tiefer liegen als ein Durchschnitt, der unter Einbezug von Managerspitzengehältern gebildet wird. In solchen Fällen ist der Median aussagekräftiger. Er bezeichnet den Wert, unterhalb und oberhalb dessen jeweils die Hälfte der gemessenen Werte liegen. In der vorliegenden Evaluation wurde der Median für den Vergleich der Verfahrensdauer ausgewiesen.

### **Missbräuchliche Kündigung**

Dies sind Kündigungen mit einem verbotenen Motiv, welche detailliert im Arbeitsvertragsrecht in Art. 336 ff OR geregelt sind. Das Gleichstellungsgesetz verweist bei der diskriminierenden Kündigung bezüglich Entschädigung auf Art. 336 OR.

### **Mittelwert**

Darunter wird der Durchschnittswert verstanden. Da die Antwortformate in der vorliegenden Evaluation oft nur ganze Zahlen zulassen, ist der Mittelwert dort nicht als arithmetische Mittel im streng mathematischen Sinn zu verstehen. Er dient lediglich als Näherungswert für den Grad der Zustimmung oder Ablehnung.

### **Nichteinigung festgestellt**

Die Schlichtungsstellen gemäss Gleichstellungsgesetz haben die Aufgabe, eine Einigung der Parteien zu erzielen. Gelingt dies nicht, können sie nichts entscheiden, sondern lediglich Nichteinigung feststellen. Die Streitigkeit muss dann vor Gericht weiterverfolgt werden.

### **Nichteinigung mit Empfehlung**

Die Verfahren vor den Schlichtungsstellen sind kantonal geregelt. In einigen Kantonen können Schlichtungsstellen beim Scheitern der Einigung zusammen mit der Feststellung der Nichteinigung eine Empfehlung darüber abgeben, wie ihres Erachtens der Konflikt beigelegt werden sollte.

### **Nichteinigung mit Weisung**

Die Verfahren vor den Schlichtungsstellen sind kantonal geregelt. In einigen Kantonen haben die Schlichtungsstellen die gleiche Funktion wie Friedensrichter oder Vermittlerämter. Sie stellen beim Scheitern der Einigung einen Weisungsschein zur Fortführung des Prozesses am ordentlichen Gericht aus.

### **Obligationenrecht (OR)**

Das OR enthält die gesetzlichen Regeln für die Handels- und Geschäftswelt, insbesondere das Vertragsrecht und das Arbeitsrecht.

### **Öffentlich-rechtlich**

In öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen ist Arbeitgeber/in immer der Bund, ein Kanton oder eine Gemeinde und die Arbeitsbedingungen richten sich nach Gesetz und Verordnungen dieser Gemeinwesen.

### **Präventive Massnahmen**

Arbeitgeber sind bei sexueller Belästigung entschädigungspflichtig, wenn sie nicht nachweisen können, dass sie die zur Verhinderung von sexueller Belästigung notwendigen und angemessenen präventiven Massnahmen getroffen haben. Darunter verstehen die Gerichte im Mindesten erstens die Aufklärung der Belegschaft, zweitens eine klare Botschaft, dass der Betrieb sexuelle Belästigung nicht toleriert und bei Verstössen arbeitsrechtliche Konsequenzen zieht, sowie drittens die Bezeichnung einer Vertrauensperson als Anlaufstelle für von Belästigungen Betroffene.

### **Privatrechtlich**

In privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen richten sich die Arbeitsbedingungen nach dem schweizerischen Obligationenrecht. Arbeitgeber/in ist meist eine Privatperson oder eine Firma der Privatwirtschaft. Arbeitsverhältnisse in Firmen der Privatwirtschaft sind immer privatrechtlicher Natur. Gemeinwesen wie Bund, Kantone oder Gemeinden, deren Mitarbeitende in der Regel öffentlich-rechtlich angestellt sind, können Personen aber auch mit privatrechtlichen Verträgen anstellen.

### **Rachekündigung**

Eine Rachekündigung ist eine Kündigung ohne begründeten Anlass, welche als Reaktion auf eine Beschwerde oder Klage wegen Diskriminierung im Betrieb erfolgt.

### **Rechtfertigungsbeweis**

Ist in Verfahren nach Gleichstellungsgesetz Diskriminierung glaubhaft gemacht worden, kann die Arbeitgeberseite den Beweis erbringen, dass für die Ungleichbehandlung zulässige Rechtfertigungsgründe vorliegen und deshalb keine rechtswidrige Diskriminierung gegeben ist und die Klage trotzdem abgewiesen werden muss.

### **Rechtfertigungsgründe**

Objektive, sachliche Gründe, die nichts mit dem Geschlecht zu tun haben und je nach Zusammenhang und Sachverhalt, Geschäftszweck und Geschäftsnotwendigkeit dazu führen können, dass eine Massnahme, die geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung oder geschlechtsspezifisch ungleiche Auswirkungen zur Folge hat, trotz dieser Ungleichbehandlung oder ungleichen Auswirkungen nicht rechtswidrig ist.

### **Schadenersatz**

Schadenersatz ist eine finanzielle Wiedergutmachung für materielle Schäden, welche sich in Franken berechnen lassen.

### **Schicht**

Die Stichprobe einer statistischen Analyse wird dann in sogenannte Schichten aufgeteilt, wenn die Untersuchungseinheiten im Universum bzw. der untersuchten Grundgesamtheit nicht gleich verteilt sind. Dies war bei der vorliegenden Evaluation bei der Unternehmensbefragung der Fall. So sind etwa grosse Unternehmen (mit über 500 Beschäftigten) sehr viel weniger zahlreich als kleine. Ihre Bedeutung auf dem Arbeitsmarkt ist jedoch so gross, dass repräsentative Aussagen für diesen Bereich gewünscht waren. Weitere vorgegebene Schichten waren in dieser Befragung Rechtsform (privater Sektor, öffentlicher Sektor), Tätigkeit und Sprachregion. Für jede Schicht wurde eine eigene Zufallsstichprobe gebildet.

### **Schlichtungsverfahren**

Das Gleichstellungsgesetz schreibt in Art. 11 vor, dass die Kantone für die Vermittlung in Diskriminierungskonflikten den Gerichten vorgeschaltete Schlichtungsstellen einrichten müssen. Diese Schlichtungsstelle kann von Frauen und Männern angerufen werden, die sich bei der Arbeit aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert fühlen. Die Schlichtungsstelle klärt den Sachverhalt ab und hilft, eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden. Ziel ist das Vermeiden eines Gerichtsverfahrens. Die Schlichtungsstelle hat jedoch keine Entscheidungskompetenz. Kann keine Einigung erreicht werden, muss sich in den meisten Kantonen die klagende Seite entscheiden, ob sie ein Gericht anrufen, also prozessieren will. In einigen Kantonen geht das Verfahren bei Nichteinigung automatisch ans zuständige Gericht weiter. Kommt hingegen eine Einigung zustande, ist der Fall endgültig erledigt und kann nicht mehr vor Gericht gezogen werden.

### **Skala**

Werden bei einer statistischen Auswertung mehrere Fragen (Items) zusammengezogen, spricht man von einer Skala. Die Zuverlässigkeit einer Skala wird durch statistische Verfahren (konkret die Bestimmung der internen Konsistenz) gemessen. Dabei wird erfasst, wie gut eine Linearkombination von Variablen (hier Items) eine andere Variable (die Skala) repräsentiert. Bei einer hohen internen Konsistenz bildet die Variable den erfassten Sachverhalt zuverlässiger ab als ein einzelnes Item alleine.

### **Universum**

Statistischer Fachausdruck für die Grundgesamtheit, die untersucht werden soll. Dies kann über eine Vollerhebung geschehen, wie dies in der vorliegenden Evaluation bei den Befragungen der Schlichtungsstellen und Gerichte der Fall war. In der Unternehmensbefragung dagegen war ein solches Vorgehen nicht möglich. Hier wurde eine Stichprobe derart gebildet, dass sie möglichst wirklichkeitstreue Aussagen über das Universum zulässt.

### **Untersuchungsmaxime**

Das ist ein Verfahrensgrundsatz für die Gerichte in Arbeits- und Gleichstellungsstreitigkeiten, wonach sie den Sachverhalt von Amtes wegen abklären, die notwendigen Fragen von sich aus stellen und die dienlichen Beweismittel von sich aus einholen müssen.

### **Verbandsklage**

Verbände, Berufsorganisationen, Gewerkschaften und Frauenorganisationen, die seit mindestens zwei Jahren bestehen und gemäss Statuten die Gleichstellung von Frau und Mann fördern oder die Interessen von Arbeitnehmenden wahrnehmen, können nach Gleichstellungsgesetz auch ohne Zustimmung der Betroffenen Klage zur Feststellung von Diskriminierungen einzureichen, wenn sich der Ausgang des Verfahrens voraussichtlich auf eine grössere Zahl von Arbeitsverhältnissen auswirkt.

### **Vereinfachte Funktionsanalyse**

Die «Vereinfachte Funktionsanalyse» ist ein relativ verbreitetes Instrument zur analytischen Arbeitsbewertung (vgl. dort). Der Merkmalskatalog umfasst in der Grundversion sechs Kriterien (Ausbildung/Erfahrung, Geistige Anforderungen, Verantwortung, Psychische Belastung, Physische Belastung, Beanspruchung der Sinnesorgane/spezielle Arbeitsbedingungen).

### **Vollbeweis**

Eine Tatsache muss streng nachgewiesen (und nicht nur glaubhaft gemacht) werden. Misslingt der Beweis belasteten Seite der volle Beweis vor Gericht, verliert sie den Prozess.

**Zivilrecht**

Zivilrecht ist das Gegenstück zum öffentlichen Recht und regelt die Rechtsverhältnisse zwischen Menschen oder juristischen Personen. Es gelten die Verfahrensregeln des Zivilprozesses und die Rechtsgrundsätze «Was nicht verboten ist, ist erlaubt» und «Wo kein Kläger, da kein Richter».

## Literatur

### Die einzelnen Teilberichte der Evaluation

- Freivogel, Elisabeth (unter Mitarbeit von Judith Wissmann-Lukesch) (2004): Inhaltsanalyse der Gerichtsfälle in den Kantonen Graubünden, Schwyz, Waadt und Zürich. Einzelbericht im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit der Gleichstellungsgesetzes. Im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Bern. 50pp.
- Schär Moser, Marianne (2005): Mündliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauenorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen, Gleichstellungsbüros sowie Anwält/innen. Einzelbericht im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit der Gleichstellungsgesetzes. Im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Bern. 77pp.
- Schär Moser, Marianne & Baillod, Jürg (2004): Schriftliche Befragung von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Frauen- und Männerorganisationen, spezialisierten Beratungsstellen sowie Gleichstellungsbüros. Einzelbericht im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit der Gleichstellungsgesetzes. Im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Bern. 92pp.
- Stutz, Heidi (2004). Befragung der zuständigen Gerichte und statistische Grobauswertung der Gerichtsurteile. Einzelbericht im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit der Gleichstellungsgesetzes. Im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Bern. 40pp.
- Stutz, Heidi (2004). Schriftliche Befragung der Schlichtungsstellen. Einzelbericht im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit der Gleichstellungsgesetzes. Im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Bern. 50pp.
- Stutz, Heidi & Guggisberg, Jürg (2005). Schriftliche Befragung privat- und öffentlich-rechtlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Schweiz. Einzelbericht im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit der Gleichstellungsgesetzes. Im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Bern. 72pp.

### Fälle zum Gleichstellungsgesetz im Internet

- [www.gleichstellungsgesetz.ch](http://www.gleichstellungsgesetz.ch) (Deutschschweiz)
- [www.leg.ch](http://www.leg.ch) (Romandie)

### Allgemeine Literatur

- AGEVAL Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation (1991): Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln. Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge, Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, Bern
- AJP Aktuelle juristische Praxis (2001): Lohngleichheit – 5 Jahre Gleichstellungsgesetz. Sondernummer 11/2001.
- Baer Susanne (1995): Würde oder Gleichheit? Zur angemessenen grundrechtlichen Konzeption von Recht gegen Diskriminierung am Beispiel sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in der Bundesrepublik Deutschland und den USA, Schriften zur Gleichstellung der Frau, Bd. 13, Baden-Baden: Nomos
- Baillod Jürg (2001): Teilzeitarbeit und Job Sharing in Führungspositionen, in: Ulich Eberhard [Hrsg.] (2001): Beschäftigungswirksame Arbeitszeitmodelle, Zürich: vdf Hochschulverlag, 287-329
- Baillod Jürg (2002): Formen von Teilzeitarbeit, in: Baillod Jürg [Hrsg.] (2002), Chance Teilzeitarbeit. Argumente und Materialien für Verantwortliche, mit Arbeitsmaterialien auf CD-ROM, Zürich: vdf Hochschulverlag, 9-33
- Baillod Jürg, Felix Davatz, Christine Luchsinger, Martin Stamatiadis und Eberhard Ulich (1997): Zeitenwende Arbeitszeit, Zürich: vdf Hochschulverlag
- Baumann Beat, Tobias Bauer, Bettina Nyffeler und Stefan Spycher (1995): Gesamtarbeitsverträge (k)eine Männersache. Vorschläge zur gleichstellungsgerechten Gestaltung der Sozialpartnerschaft, Zürich: Rüegger
- Bergmann Kristin (1999): Die Gleichstellung von Frauen und Männern in der europäischen Arbeitswelt. Eine rechtsvergleichende, empirisch-politikwissenschaftliche Untersuchung, Wiesbaden : Westdeutscher Verlag

- BfG Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich [Hrsg.] (2002): Flexibel, aber nicht prekär. Einhandbuch zur Gleichstellungsgerechten Gestaltung flexibler Arbeitsverhältnisse, Zürich
- Bigler-Eggenberger Margrith (2003): Justitias Waage – wagemutige Justitia? Die Rechtssprechung des Bundesgerichts zur Gleichstellung von Frau und Mann, Basel
- Bigler-Eggenberger Margrith, Claudia Kaufmann [Hrsg.] (1997): Kommentar zum Gleichstellungsgesetz. Basel und Frankfurt am Main: Helbling & Lichtenhahn
- Blum Adrian (2002): Strategische Bedeutung von Teilzeitarbeit, in: Baillod Jürg [Hrsg.] (2002): Chance Teilzeitarbeit. Argumente und Materialien für Verantwortliche, mit Arbeitsmaterialien auf CD-ROM, Zürich: vdf Hochschulverlag, 35-77
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, Bundesblatt 1993 1 S. 1248ff.
- Bundesamt für Statistik (2003): Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz. Dritter statistischer Bericht. Neuchâtel
- Christiansen Gerhard (1999): Evaluation – ein Instrument zur Qualitätssicherung in der Gesundheitsförderung, Expertise der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Gesundheit und Verbraucherschutz, Köln
- Council of Europe (2000): Gender Mainstreaming: Practice and Prospects, Report prepared by Ms Mieke Verloo, Universität Nijmegen, Strasburg, 7. Januar 2000
- Council of Europe, EG (2002): National Machinery, Action Plans and Gender Mainstreaming in the Council of Europe Member States since the 4<sup>th</sup> World Conference on Women (Beijing, 1995), Strasburg, 3. Juli 2002
- Council of Europe, EG-S-MS Group of Specialists on Mainstreaming (1998): Gender Mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, Final Report of Activities of the EG-S-MS Group of Specialists on Mainstreaming, Strasburg, Mai 1998
- Domsch Michel E. und Ariane Ladwig (1998): Dual Career Couples: Die unerkannte Zielgruppe, in: Gross Werner (1998): Karrieren 2000, Hoffnungen, Chancen, Perspektiven, Probleme, Risiken, Bonn: DPV
- DTI Department of Trade and Industry (2004): Fairness for All: A New Commission for Equality and Human Rights, White Paper, in association with: Department for Constitutional Affairs, Department for Education and Skills, Department for Work and Pensions, Home Office, presented to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry and the Secretary of State for Constitutional Affairs by Command of Her Majesty, London, Mai 2004
- Ducret, Véronique (2004): Sexuelle Belästigung – was tun? Ein Leitfaden für Betriebe. Zürich: vdf
- Ebner Hermann G. (2001): Weiterbildung von Mitarbeiterinnen, in: Krell Gertraude [Hrsg.] (2001): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen, 3. Auflage, Wiesbaden: Gabler, 199-214
- EOC Equal Opportunities Commission (2003): Code of Practice on Equal Pay, Dezember 2003
- EOC Equal Opportunities Commission (2003): Towards Equality and Diversity – Making it Happen, A Response from the Equal Opportunities Commission, Februar 2003
- Equal Opportunities Ombudsman (2003): Legislation Concerning Wage Surveys, Analysis and Equal Pay Action Plans. Report on Swedish Experiences by the Equal Opportunities Ombudsman.
- Equality Tribunal (2003): Legal Review 2003, Dublin
- Equality Tribunal (2003): Mediation Review 2003, Dublin
- EU, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann, Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie dessen Ausschuss der Regionen, KOM(2004)115 endgültig, Brüssel, 19. Februar 2004
- EU, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Grünbuch, Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union, vorgelegt von der Kommission, KOM(2004)379 endgültig, Brüssel, 28. Mai 2004
- Fankhauser Lilian (2002): Verankerte Gleichstellung? Eine branchenübergreifende Gleichstellungsanalyse von Gesamtarbeitsverträgen, im Auftrag des SGB Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, SGB-Dossier 15, Bern
- Fauth-Herkner Angela (2001): Familienbewusstsein als Wettbewerbsvorteil, Personalwirtschaft, Nr. 10, 18-38



- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (1999): Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann – Eine Wirkungsbeurteilung nach zehnjähriger Tätigkeit. BBI 2000 1530.
- Gloor Daniela, Hanna Meier (2000): Evaluation der Ergebnisse und Wirkungen der Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz. Bericht zur qualitativen Analyse der 1999 abgeschlossenen Projekte. Zürich
- Gloor Daniela, Hanna Meier (1999): Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz. Bericht zur quantitativen Analyse der ersten Vergabeperiode 1996-1998. Zürich
- Gunderson Morley (1994): Comparable worth and gender discrimination: an international perspective, International Labour Office, Geneva
- Hepple Bob; Mary Coussey; Tufyal Choudhury (2000): Equality : a new framework. Report of the independent review of the enforcement of UK antidiscrimination legislation, University of Cambridge
- Henneberger Fred, Alfonso Sousa-Poza, Alexander Ziegler (2004): Eine empirische Analyse der Arbeit auf Abruf in der Schweiz. Determinanten und ökonomische Bewertung dieser Beschäftigungsform. Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco). St. Gallen
- Kadishi Bernadette [Hrsg.] (2001): Schlüsselkompetenzen wirksam erfassen. Personalselektion ohne Diskriminierung, Altstätten: Tobler.
- Kettiger Daniel (2000): Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, Bern: Haupt
- Knauth Peter, Sonja Hornberger, Sybille Olbert-Bock und Jürgen Weisheit (2000): Erfolgsfaktor familienbewusste Personalpolitik, Frankfurt: Lang.
- Krell Gertraude (2001): Chancengleichheit durch Personalpolitik: von «Frauenförderung» zu «Diversity Management», in: Krell Gertraude [Hrsg.] (2001): Chancengleichheit durch Personalpolitik, Wiesbaden: Gabler, 17-37
- Lauer Stefan (2001): Praxisbeispiel Lufthansa: Ein Evaluationsprojekt zur Work-Life Integration des mittleren Managements, in: Krell Gertraude [Hrsg.] (2001): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen, 3. Auflage, Wiesbaden: Gabler, 311-317
- Lorentzi Ulrika und Helen Lundkvist (2001): Just Progress! Applying gender mainstreaming in Sweden, Ministry of Industry, Employment and Communications, Stockholm
- Malikova Eva (2004): Die neuesten Entwicklungen im Instrumentarium des europäischen Gleichstellungsrechts, unveröffentlichte Seminararbeit an der Universität Basel, Basel
- Marti Michael, Stephan Osterwald, André Müller (2003): Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), Bern
- Matefi, Gabriella: Das Gleichstellungsgesetz im Kanton Baselland. Kommentar zur Entstehung und Auslegung des Einführungsgesetzes, der Verordnung zur sexuellen Integrität sowie weiterer kantonalrechtlicher Bestimmungen zum Gleichstellungsgesetz. Liestal 2002
- Mittmann Andreas (1997): Gleichbehandlung von Frauen und Männern im niederländischen und deutschen Arbeitsleben. Ein Rechtsvergleich auf EU-rechtlicher Grundlage, Wissenschaftliche Schriften Recht, P.U.V.
- Müller Catherine, Gudrun Sander (2005): Gleichstellungs-Controlling. Das Handbuch für die Arbeitswelt. Zürich: vdf
- NDP Gender Equality Unit, Department of Justice (2002): Equality and Law Reform. Integrating Gender Equality in the Evaluation of the Irish 2000–06 National Development Plan, Bd. 1: Background Concepts and Methods, Glasgow, August 2002
- NDP Gender Equality Unit, Department of Justice (2002): Equality and Law Reform. Integrating Gender Equality in the Evaluation of the Irish 2000–06 National Development Plan, Bd. 2: Tool Kit for Gender Evaluation, Glasgow, August 2002
- Nielsen Ruth (2003): Gender Equality in European Contract Law, A Response to COM(2003)68, A More Coherent European Contract Law – An Action Plan, Mai 2003
- O’Cinneide Colm (2002): A Single Equality Body: Lessons from abroad, Equal Opportunities Commission, Working Paper Series No. 4, Manchester
- Osterloh Margrit und Sigrig Wübker (1999): Wettbewerbsfähiger durch Prozess und Wissensmanagement. Mit Chancengleichheit auf Erfolgskurs, Wiesbaden: Gabler

- PLS Ramboll Management (2002): Specialised bodies to promote equality and/or to combat discrimination, Final Report, Aarhus etc.
- Rubery Jill (2004): Labour Market Segmentation and Flexibility. In: S. Akroyd, R. Batt, P. Thompson and P. Tolbert (eds): The Oxford Handbook of Work and Organization, Oxford: OUP
- Sander Gudrun (1998): Von der Dominanz zur Partnerschaft. Neue Verständnisse von Gleichstellung und Management, ern: Haupt
- Schär Moser Marianne (2001): Gleichstellungsanalyse von ausgewählten Gesamtarbeitsverträgen des VPOD, im Auftrag der Frauenkommission des VPOD – die Gewerkschaft für den Service Public, Bern
- Schär Moser Marianne (2002): Teilzeitarbeit für Männer, in: Baillod Jürg (2002) [Hrsg.]: Chance Teilzeitarbeit. Argumente und Materialien für Verantwortliche, mit Arbeitsmaterialien auf CD-ROM, Zürich: vdf Hochschulverlag, 135-154
- Schär Moser Marianne, Jürg Baillod und Barbara Amiet (2000): Chancen für die Chancengleichheit. Kursbuch zur Gleichstellung im Erwerbsleben, Zürich: vdf Hochschulverlag
- Scholz Stephanie (2000): Lohngleichheit durch Verfahren, Internationalrechtliche Studien, Beiträge zum Internationalen Privatrecht, zum Einheitsrecht und zur Rechtsvergleichung, Ulrich Magnus [Hrg.], Bd. 13, Frankfurt: Europäischer Verlag der Wissenschaften
- SGB Schweizerischer Gewerkschaftsbund [Hrg.]: „Lohn, Arbeit, Zeit – gerecht verteilt!“. Frauen- und gleichstellungspolitische Standpunkte, Dokumentation der Ergebnisse des 7. Frauenkongresses des SGB Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Dossier 21, Bern
- Stalder Béatrice [Hrsg.] (1997): Frauenförderung konkret. Handbuch zur Weiterbildung im Betrieb, Zürich: vdf.
- Stampe, Michèle (2001): Das Verbot der indirekten Diskriminierung wegen des Geschlechts. Konzept/Tatbestand/Verfassungsrechtliche Zuordnung. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 143. Zürich: Schulthess
- Steiner, Olivier (1999): Das Verbot der indirekten Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben. Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Band 46, Basel: Helbing & Lichtenhahn
- Strub Silvia (2004): Überprüfung der Einhaltung von Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern bei Beschaffungen des Bundes. Im Auftrag des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und der Beschaffungskommission des Bundes (BKB). Bern
- Strub Silvia, Michael Gerfin, Aline Bütikofer (2005): Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturhebungen 1998, 2000 und 2002. Untersuchung im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes. Im Auftrag des Bundesamts für Statistik.
- Von Wahl Angelika (1999): Gleichstellungsregime, Politik und Geschlecht 2, Opladen: Leske + Budrich
- Weg Marianne (2002): Gender Mainstreaming in den Bundesländern: Zwischenbilanz und Perspektiven, April 2002
- Women and Equality Unit (2004): Towards Equal Pay: A Consultation on Proposals to Streamline Equal Value Tribunal Procedures, London, 18. März 2004
- Wunderer Rolf und Petra Dick (2000): Personalmanagement – Quo vadis? Neuwied: Krißel
- Zappone Katherine (in conjunction with the Equality Authority) (2001): Charting the Equality Agenda: A Coherent Framework for Equality Strategies in Ireland, North and South, Juni 2001